



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# *‘Essay Estafette, reflecties op de toekomst van de digitale overheid’*

Bas Haring, Jos de Mul, Liesbet van Zoonen, Valerie Frissen, Michiel de Lange, Chris Sigaloff en Wieteke Vrouwe

*Deze essays zijn uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud ervan berust bij de auteurs. De inhoud is niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

# Samenleven in een digitaal tijdperk

## De belofte van de digitale overheid

Al geruime tijd heerst de opvatting dat digitalisering en het gebruik van technologie ingezet kunnen worden om een betere samenwerking te creëren tussen de burger en de overheid<sup>2</sup>. Ook in het huidige regeerakkoord is er aandacht voor de digitalisering van de overheid, die vooral zou moeten leiden tot betere dienstverlening, minder administratieve lasten en grotere efficiëntie. Om nieuwe inzichten te genereren over de manier waarop de overheid (een deel van de) dienstverlening digitaliseert, is deze 'essay-estafette' georganiseerd met essays waarin de schrijvers hun licht laten schijnen op verschillende aspecten van de digitaliserende samenleving, de gevolgen voor de overheid en de relatie tussen overheid en burgers.

Bij het lezen van de vijf essays wordt het concept 'digitale overheid' er niet eenvoudiger op. Iets wat eigenlijk best voor de hand liggend leek – het digitaliseren van dat wat eerst handmatig gebeurde – blijkt toch een stuk complexer. De essays laten zien dat er nogal wat haken en ogen aan dit concept zitten. Het digitaliseren van de publieke dienstverlening, zo laten de schrijvers zien, is niet zomaar het implementeren van een serie digitale toepassingen. Noch de achterliggende uitgangspunten (of archetypen, zoals Frissen ze noemt), noch de gevolgen (zoals beschreven door Van Zoonen) zijn eenduidig<sup>3</sup>. Frissen schetst hoe er in de loop van de jaren anders is gedacht over de digitale samenleving: de samenleving als een informatiestaat (Orwell) of juist als een manier om democratische interactie met burgers te versterken (Athene) – een optimistische visie die aantrekkelijk klinkt, maar lastig te realiseren is. Een derde ideaal dat Frissen introduceert is afkomstig uit Silicon Valley en beschrijft een digitale samenleving die vooral in handen komt van durfkapitalisten en start-ups; een samenleving waarin alles opgelost kan worden door middel van innovatie, en waar geen overheid meer aan te pas hoeft te komen<sup>4</sup>. Dat dit niet louter een fantasie of nachtmerrie is, maar opkomende realiteit, zie je bijvoorbeeld in de samenwerking tussen Facebook en de Indiase overheid bij het bouwen van een verzorgingsstaat<sup>5</sup>. Een verzorgingsstaat gebaseerd op 'clicks' in plaats van op belasting zoals Evgeny Morozov schetst<sup>6</sup>. De Mul wijt het gebrek aan succes van de digitale samenleving vooral aan een gebrek aan vertrouwen in de (digitale) overheid. De Mul is van mening dat dit samenhangt met het sterk gemedieerde vertrouwen van de burger in de informatiesamenleving als geheel door de toepassing van ondoorzichtige informatietechnologieën<sup>7</sup>. Ook Van Zoonen wijst op de kanttekeningen van de informatiesamenleving. 'We maken ons steeds meer zorgen over onze privacy terwijl we tegelijkertijd steeds minder in staat zijn om onze data te controleren'. Ze stelt daarom een jaarlijkse data-APK voor, en een data-wegenwacht<sup>8</sup>. Haring kijkt met een frisse blik naar de thematiek en

levert wat meer positieve reflecties. Zo schetst Haring dat digitale middelen juist kunnen zorgen voor meer contact tussen burgers en organisaties en dat ze ons kunnen helpen met het verstandig managen van contact: in de echte wereld wanneer het moet, virtueel wanneer het kan<sup>9</sup>. Digitale toepassingen kunnen juist leiden tot meer transparantie, alhoewel dat niet per definitie iets is wat je altijd zou moeten nastreven, meent Haring. Daarnaast kan de overheid dankzij digitale middelen burgers assisteren bij het zelf organiseren en zo het gemeenschappelijk belang dienen. Zo bewegen we toe naar een overheid die minder de regie voert en meer faciliteert. Tot slot richt De Lange zich op het concept van de Smart City en vraagt zich af hoe burgers zich hiermee kunnen identificeren. Hij pleit ervoor dat “we de kracht van verhalen inzetten om mensen in staat te stellen zich te identificeren met de stad, met anderen en met het zelf.”<sup>10</sup>

De vijf essayisten belichten de digitale overheid ieder vanuit een eigen invalshoek en/of discipline. Een rijk en gevarieerd beeld ontstaat, maar het lijkt niet mogelijk om een eenduidig beeld te schetsen. Daar is het begrip waarschijnlijk ook te ambigu voor. Toch doen de schrijvers, die ieder vanuit hun eigen perspectief reflecteren op de digitale overheid en de digitale samenleving, ook denken aan de manier waarop maatschappelijke vraagstukken vaak worden benaderd; vanuit verschillende beleidsterreinen, domeinen of afdelingen. Vaak vragen ze echter om een geïntegreerde aanpak en nieuwe verbindingen tussen de diverse kokers. Kan de digitalisering van onze overheid daaraan bijdragen? Of maakt digitalisering de kloof tussen de hiërarchisch en top-down georganiseerde overheid en de samenleving die steeds meer horizontaal georganiseerd is alleen maar groter?

## *Maakt digitalisering de kloof tussen de hiërarchisch en top-down georganiseerde overheid en de samenleving die steeds meer horizontaal georganiseerd alleen maar groter?*

Het digitaliseren van een verouderd systeem brengt ons niet dichterbij een vitale samenleving. Het is belangrijk om eerst te bekijken hoe je wilt samenleven en hoe de overheid daarbij kan ondersteunen, om vervolgens pas te bekijken hoe dat wellicht slim en digitaal kan. Te vaak wordt deze stap overgeslagen, en eindigen we in versimpelde, of verstilde technologische oplossingen die vooral kwetsbare groepen nog verder uitsluiten in onze samenleving. Om deze reden beginnen we met een aantal perspectieven van burgers<sup>11</sup>. Burgers waarmee Kennisland in zijn werkpraktijk mee in aanraking is gekomen in de zoektocht naar maatschappelijke vernieuwing. Hoe willen zij samenleven? Hoe kunnen en willen zij ondersteund worden door instanties, en hoe helpt digitalisering hen hierbij? En speelt digitalisering überhaupt een rol in hun leven? Is het een begrip dat leeft bij mensen of is het vooral beleidstaal waar de overheid zelf waarde aan hecht? Pas nadat we hier voldoende zicht op krijgen, kunnen we kijken welke diensten baat hebben bij digitalisering. En als er dan gedigitaliseerd wordt, is het belangrijk dat dit proces samen met de doelgroep verder wordt ontworpen.

## Samenleven en de rol van digitalisering vanuit het perspectief van burgers

### **Digitale technologie maakt speelse oplossingen mogelijk**

Mieke is 75 jaar en heeft vijftien jaar geleden na een val hersenletsel opgelopen; sindsdien loopt ze slecht. Mieke woont in een monumentaal grachtenpand. De indeling van haar huis is eerder verticaal dan horizontaal: het is smal en vier verdiepingen hoog. Lastig als je zo slecht loopt. Toch is er geen haar op haar hoofd die eraan denkt om weg te gaan. Dit is het huis dat ze samen met haar man jaren geleden helemaal naar hun smaak heeft ingedeeld. Haar man is tien jaar geleden overleden maar, zo vertelt Mieke, *“Het went nooit.”* Na het overlijden van haar man zocht Mieke nauwelijks sociaal contact en zat ze vaak hele dagen thuis zonder iemand te spreken. Als we haar vragen hoe haar dag er gisteren uitzag, moet ze diep nadenken. *“Pfff, ik weet het niet meer. Mijn dagen onderscheiden zich niet zo van elkaar, ze zien er eigenlijk altijd een beetje hetzelfde uit.”* Toch is de eenzaamheid verminderd met de komst van een iPad. Ze gebruikt haar tablet niet alleen voor spelletjes, maar zoekt van alles op en geniet daar enorm van. Ze merkt dat ze eigenlijk voorloopt op haar generatiegenoten: *“Ik krijg regelmatig de vraag wat ik nou de hele dag doe met dat ding.”* De laatste jaren dwingt Mieke zichzelf haar huis af en toe te verlaten en aansluiting in de buurt te zoeken. Dit gaat haar goed af; ze heeft makkelijk aanspraak. Het voelt wel veilig om wat mensen om zich heen te hebben, dan is er altijd iemand die een oogje in het zeil houdt als dat nodig is. Mieke heeft zich een paar jaar terug aangesloten bij Stadsdorp, een burgerinitiatief<sup>2</sup>. Hier leren mensen uit de buurt elkaar kennen. Bij een van de eerste Stadsdorp-meetings heeft Mieke voorgesteld een telefooncirkel in te stellen. Zelf vindt ze dit nu eigenlijk een achterhaald idee en heeft ze ‘de telefooncirkel’ voor zichzelf op een heel andere manier vormgegeven – Mieke is namelijk gek op Wordfeud. Elke ochtend als ze wakker wordt, speelt ze tegen zes andere mensen Wordfeud, de digitale versie van het bekende woordspelletje Scrabble. Als deze mensen niks van haar horen, kunnen ze aan de bel trekken. Als zij niks van één van hen hoort, gaat ze natuurlijk ook op onderzoek uit. Om hulp vragen is soms een lastige stap, en Mieke vindt dit een prettigere manier om te laten merken dat er iets niet goed zit. Juist het speelse van het Wordfeud-netwerkje spreekt haar aan, en de technologie maakt het makkelijk om creatieve ideeën uit te voeren. Ze merkt op dat organisaties vaak vergeten dat technologie speelse oplossingen mogelijk maakt.

### **Digitale technologie kan leiden tot uitsluiting**

Heleen is een bewoonster van het Amsterdamse Amsteldorp (een wijkje gelegen naast het Amstelstation). Heleen vertelde dat ze graag weg wil uit de wijk. Ze wil verhuizen naar de Pijp. Een van haar hindernissen is dat ze het aanbod van woningcorporatie Ymere niet meer kent sinds Ymere het woningkrantje heeft afgeschaft. Het woningaanbod wordt alleen online aangeboden, maar Heleen kan niet internetten. Ze zou graag willen dat Ymere haar beter hielp. We hebben even met de klantenservice van Ymere gebeld. *“Ik vind het erg vervelend voor deze mevrouw, we krijgen deze melding wel vaker van oudere mensen. Die kunnen gewoon niet zo goed online, hè. We proberen wel echt te helpen waar het kan; we vinden dit ook vervelend. Zo hebben we bijvoorbeeld in het kantoor een paar computers met internet staan. Daar is deze mevrouw altijd welkom en kan ze geholpen worden door een van onze medewerkers.”* Maar wat als een oudere niet mobiel genoeg is om naar het kantoor te komen? *“Ja, dat weet ik ook niet zo goed. Dan moet ze misschien familie vragen, of vrijwilligers die haar kunnen helpen om het woningaanbod te bekijken. Verder weet ik het ook niet zo goed. Ik vind het erg vervelend voor deze mevrouw.”* Heleen kan niet zoveel met de informatie. *“Mijn buurvrouw checkt soms wel eens voor mij, maar dan ben ik weer te laat met reageren. Het werkt gewoon niet voor mij, zo via internet. Ik wil heel graag verhuizen. Ik heb nog een paar jaar te*

*slijten, dat wil ik in de Pijp doen. Daar ben ik onder de mensen, hier in Amsteldorp niet. Straks lig ik hier dood in mijn huis en weet niemand er van."*

Jonah, een 19-jarige inwoner van Dordrecht, woont thuis bij zijn ouders die voor zijn geboorte naar Nederland zijn gekomen. De drie hebben geen computer. Jonah heeft wel een smartphone, waardoor hij in contact blijft met zijn vrienden, zijn schoolrooster van het ROC kan checken en mailtjes van zijn stagebedrijf ontvangt. *"Maar ik kan niet elke website goed bekijken."* Dat is lastig - vooral omdat Jonah, nu hij boven de 18 is, ook zaken moet regelen met bijvoorbeeld de gemeente en de belastingdienst. *"De website van de belastingdienst is onduidelijk, ik weet echt niet welk programma ik moet hebben en ik kan veel van hun apps niet openen op mijn telefoon. Op school staan wel computers, maar daar heb ik niet de rust om het allemaal uit te zoeken."* En dat is niet Jonahs enige probleem. Als we samen met hem de website van de belastingdienst openen op onze laptop wijst hij direct naar het scherm: *"Aangifte, dat snap ik niet. Ze zijn toch niet van de politie? Soms vul ik gewoon maar wat in omdat ik niet zeker weet wat ik moet doen."* De taal op de website van de belastingdienst is voor Jonah te complex en het lijkt alsof de infrastructuur niet past bij zijn zoeklogica. Voor hoeveel jongeren zou hetzelfde gelden?

### **Er is een mismatch tussen het aanbod en wat mensen nodig hebben**

Jill is zestien en woont in een gesloten jeugdinstituut na een lastige periode thuis. Sommige jongeren worden van instantie naar instantie verschoven, vertelt Jill, zonder daar zelf iets van te weten, en hun dossiers worden niet altijd even goed overgezet: *"Er zat hier een meisje dat naar een open instelling werd verplaatst en daar na een week weer weg mocht omdat ze vonden dat het wel goed ging, maar thuis ging het helemaal mis. Ze hadden gewoon niet goed gekeken. Nu zit ze weer hier."* Verschillende hulpverleners zijn dag in dag uit bezig met de jongeren in de instelling en er wordt van alles voor ze besloten en van alles aangeboden. Van welke lessen ze hebben tot wanneer ze mogen roken tot wanneer ze op hun kamer moeten zijn en wat er wordt gegeten – ze hebben nergens een keuze in. De enige keuze die belangrijk lijkt is die om een rustig leven buiten de criminaliteit te leven als ze hier vandaan zijn, en dat lijkt ook het belangrijkste doel van hun traject. Maar Jill lijkt zich daar op haar beurt nog niet echt iets van aan te trekken. Ze voelt zich niet ondersteund door de hulp die ze ontvangt.

Corrie en Dirk vormen een ouder echtpaar. In 1988 kreeg Corrie kanker en belandde ze in een rolstoel waar ze niet meer uit zou komen. Corrie gaat met regelmaat naar het VU-ziekenhuis, met de scootmobiel, dat gaat prima. Er worden haar daar allerlei diensten aangeboden, zoals ergo-therapeutische aanpassingen voor thuis (denk aan stangen in de gang om je aan vast te houden). De revalidatiearts zegt ook vaak dat er veel mogelijk is maar Corrie schudt het liever van zich af, zolang het gaat. *"Zelfstandigheid boven alles. Maar ik voel me zeker 'in beeld'."* Misschien wordt haar teveel aangeboden, *"Maar..."*, zegt ze, *"...als je straks echt zelf zou moeten aangeven wat je nodig hebt, hoe weet je dan wat er is qua aanbod?"* Dirk signaleert een enorm gebrek aan het terugnemen van materiële hulp in de zorg. Neem een rolstoel die Corrie niet goed paste (de dokter adviseerde haar toch elektrisch te gaan om haar energie te sparen voor leuke dingen), die staat nog steeds in de hoek van de kamer. Een groot pakket met spuiten, ingepakt en ongebruikt, werd niet teruggenomen bij de apotheek. Dirk heeft het boos in de vuilnisbak gegooid. *"Er wordt Corrie ook qua zorg heel veel aangeboden dat ze eigenlijk niet nodig heeft."* *"Dat kan best een onsje minder"*, zegt Corrie. Dirk vermoedt dat het commercieel handig is om veel mensen veel hulpmiddelen te laten consumeren. Maar hoe weet je eigenlijk wanneer iets echt nodig is, en wanneer het een overbodige luxe betreft?

We schetsen de verhalen van een aantal mensen: hun vragen, meningen en wensen. De gesprekken die we voerden gingen niet per se over digitalisering, over ICT of over de overheid. Het waren open gesprekken, gewoon thuis of op straat over wat mensen bezighoudt, wat een goede dag voor hun is en wat een slechte, waar ze naar streven en waar ze mee worstelen. De bovenstaande verhalen zijn illustraties van thema's die we telkens opnieuw tegenkomen in onze werkpraktijken met burgers, gemeentes en welzijnsorganisaties. We zullen deze thema's hieronder verder uitdiepen.

### Speelse oplossingen voor interactie

Nieuwe digitale middelen bieden nieuwe mogelijkheden voor burgers om netwerken te vormen en interacties aan te gaan. Ze worden volop en door bijna iedereen gebruikt - je kunt er haast niet aan ontkomen. Digitale technologie biedt de mens gemak, en dat daarmee geëxperimenteerd wordt zien we op allerlei manieren om ons heen.<sup>13</sup> Een verhaal als dat van Mieke doet hoopvol stemmen. Niet alleen bieden nieuwe technologieën de mogelijkheid om dingen makkelijker te organiseren - zoals nu al op grote schaal gebeurt, het biedt Mieke de mogelijkheid om makkelijker met anderen in contact te komen en daardoor onderdeel te worden van een netwerk op een zelfbedachte, speelse en creatieve manier. Wat zou er gebeuren als overheidsorganisaties ook op een speelse manier contact met mensen mogelijk zouden maken? Wat als we digitale middelen niet alleen gebruiken om dienstverlening efficiënter te maken, maar ook om het creatiever en speelser te maken? Bas Haring brengt naar voren dat het de taak van de overheid is om ook een zekere mate van ernst en degelijkheid te bieden. Dat is natuurlijk waar. Maar wat zou er kunnen gebeuren als de taak van de overheid naast deugdelijk informeren ook het genereren van interactie is? De overheid als aanjager van haar eigen participatiemaatschappij. Dit roept natuurlijk ook nieuwe vragen op. We kunnen veel leren van allerlei bestaande programma's, games en toepassingen. Dit past in het beeld van de speelse stad die Michiel de Lange schetst; de technieken zijn voorhanden, maar de overheid lijkt achter te lopen.

*Wat als we digitale middelen niet alleen gebruiken om dienstverlening efficiënter te maken, maar ook om het creatiever en speelser te maken?*

### In- en uitsluiting

Uit bovenstaande verhalen blijkt dat digitale toepassingen niet alleen voor gemak, maar ook voor uitsluiting kunnen zorgen. Zeker nu er zoveel nadruk ligt op participeren en het hebben van netwerken wordt de kloof tussen 'degenen die erbij horen' en 'degenen die er niet bij horen' steeds groter. Uit onderzoek blijkt dat participerende burgers vooral hoogopgeleide burgers zijn. De slimme stad, zoals Michiel de Lange beschrijft, vergt slimme burgers. Maar wat te doen als je niet zo 'slim' bent of wilt zijn? Heeft de gedigitaliseerde stad wel plaats voor burgers die niet passen in het ideaal van de stad als datapolis? Willen we een stad voor alleen maar blije, slimme, internet-savvy burgers?<sup>14</sup> Veel van onze overheidsdiensten vergen nogal wat slimheid. Zo is het vaak geen sinecure om via overheidssites de juiste informatie te achterhalen. Veel van de mensen die wij spreken hebben

moeite om de juiste informatie te vinden en voelen zich overweldigd door de wirwar aan regelingen, voorwaarden en criteria. De digitale samenleving maakt het leven niet per definitie gemakkelijker. Je dient inlogcodes aan te maken, wachtwoorden te managen en überhaupt om te kunnen gaan met digitale technologie en het jargon dat daar vaak bij komt kijken. De nieuwe vorm van insluiting die de overheid voor ogen heeft leidt zo ook tot een nieuwe vorm van uitsluiting. Zo kan Heleen niet meer meedingen naar nieuwe woningen in Amsterdam omdat het woningaanbod van Woningnet alleen nog maar online beschikbaar is. Het antwoord van de overheidsinstanties op een vraag als die van Heleen is dat er servicepunten beschikbaar zijn in buurten (zoals buurthuizen, wijkcentra of de bibliotheek) waar internet beschikbaar is en waar cursussen worden gegeven aan burgers zodat ze kunnen leren om te gaan met ICT. Maar mag je dit verlangen van burgers? Is de nieuwe voorwaarde als je wilt participeren en gebruik wilt maken van overheidsdiensten dat je digitaal vaardig moet zijn – net zoals dat je moet kunnen lezen om mee te doen aan het sociale verkeer?

Wellicht maken we ons te druk; naar verwachting zal dit probleem in de toekomst zienderogen afnemen aangezien iedereen nu opgroeit met digitale technologie. Toch blijft de in- en uitsluitende werking van technologie bestaan. Zo geven sommige jongeren aan dat ze lastig toegang vinden tot overheidsdiensten omdat de webportalen niet goed vind- en zichtbaar zijn op de digitale middelen die zij vooral gebruiken. Zo zijn de meeste overheidswebsites bijvoorbeeld slecht te gebruiken op mobiele telefoons. Hierdoor missen deze jongeren kansen, zijn ze slecht op de hoogte en raken ze buitengesloten in een systeem dat ze zelf soms nog niet eens helemaal goed begrijpen. Natuurlijk is dit niet alleen een kwestie van wijzen naar (nog) niet goed werkende websites – want deze vormen slechts een klein onderdeel van ‘het digitale domein’. Ook (en misschien wel vooral) het taalgebruik van de overheid is verantwoordelijk voor het creëren van een kloof tussen hen en de burger die gebruikmaakt van hun diensten. De formele, officiële en vaak moeilijk te doorgronden taal draagt bij aan de afstand en de uitsluitende werking van overheidsdiensten. Deze mismatch tussen overheid en burgers draagt zo wellicht bij aan het creëren van ongelijkheid in de samenleving.

### Mismatch

Het derde thema dat we terugvinden in de verhalen heeft eigenlijk weinig met het digitale domein te maken, maar draait vooral om de samenleving. Mensen schetsen hun onvrede met het ‘systeem’ (in veel gevallen de overheid of overheidsinstanties) binnen de kaders van de hulp of de zorg die ze (niet) krijgen; er is iets nodig maar dat wordt niet geleverd, of er wordt juist teveel zorg of inmenging ervaren waar ze niet op zitten te wachten. Er blijkt in veel gevallen een mismatch te zijn tussen de leefwereld van de burgers en het systeem dat hen moet ondersteunen (overheid, welzijnsorganisaties). Vraag en aanbod sluiten dikwijls niet op elkaar aan. Zo geven veel ouderen aan dat ze allerlei zorg krijgen aangeboden die voor hen helemaal niet nodig zou zijn, maar gewoonweg voorschreven wordt, “het is bijvoorbeeld makkelijker om een nieuwe scootmobiel te bestellen dan de oude te repareren”<sup>15</sup>. Een ander voorbeeld vormen de talloze therapieën die jongeren in jeugdinstellingen moeten volgen terwijl ze zelf aangeven daar weinig van te leren omdat de therapieën hen niet helpen in de dagelijkse realiteit.<sup>15</sup> Daar verandert digitalisering niks aan. Een slecht gerecht maak je door het anders op te dienen nog niet beter behapbaar. Zolang de diensten niet veel meer worden ontworpen vanuit het perspectief van de gebruiker, zal de mismatch tussen de leefwereld en de systeemwereld blijven bestaan.



Een ander veelgehoorde klacht is dat (overheids)instanties gebrekkig met elkaar samenwerken. Zo zijn er rond één burger vaak talloze instanties actief die geen informatie met elkaar delen of hun handelen gebrekkig op elkaar afstemmen. De jongeren die we spraken in de jeugdinstanties vertelden dat er in de loop der jaren talloze zorgverleners langskomen die telkens dezelfde vragen stellen en niet van elkaar weten wat ze doen of gedaan hebben. Juist in de overdracht van de ene naar de andere instelling gaat het vaak mis. Ondanks dat digitalisering en het delen van data vaak wordt aangedragen als oplossing voor de slechte samenwerking, lijkt dit maar zelden het geval. De gebrekkige samenwerking is namelijk niet zozeer te wijten aan het feit dat data niet altijd even makkelijk gedeeld kan worden, maar aan logistieke, politieke en culturele verschillen tussen organisaties. Organisatiebelangen staan meer in de weg dan het niet beschikbaar zijn van data. De effectiviteit (vanuit het perspectief van de burger) van de bestaande dienstverlening zal niet vergroot worden door louter digitalisering. In sommige gevallen zou digitalisering de situatie zelfs kunnen verslechteren, omdat het persoonlijk contact, waarbij er interactie kan ontstaan over de aard van de dienstverlening, wegvalt.

*Er blijkt in veel gevallen een mismatch te zijn tussen de leefwereld van de burgers en het systeem dat hen moet ondersteunen (overheid, welzijnsorganisaties). Daar verandert digitalisering niks aan.*

Wat zou er gebeuren als we, in plaats van aandacht te besteden aan het digitaliseren van de bestaande dienstverlening, die grotendeels is gebaseerd op bureaucratische arrangementen en een centraal sturingsmodel zoals Zuurmond beschrijft in zijn proefschrift 'De infocratie'<sup>17</sup>, meer aandacht besteden aan een mogelijk nieuwe rol van de overheid? Wat er nodig lijkt is niet alleen digitalisering, maar een veel verdergaande transformatie van de overheid zodat die meer aansluit bij de leefwereld van mensen in de huidige samenleving. Hierin is het belangrijk om niet te starten vanuit de logica van de overheid, maar te beginnen bij wat burgers ambiëren en nodig hebben. We kunnen vraagstukken uit de praktijk als vertrekpunt nemen. Als we willen starten bij wat mensen doen, wat hun wensen zijn en waar ze tegenaan lopen, dan begint dat bij het luisteren naar hun verhalen. We pleiten voor een overheid die meer gebruikmaakt van het potentieel en de kennis in de samenleving zelf.

Met de opkomst van het Silicon Valley-model dat Frissen beschrijft en dat naadloos past in dit neoliberale tijdperk lopen we het risico op een verzorgingsstaat die in handen is van bedrijven en juist zorgt voor grotere ongelijkheid en exclusie. De digitale samenleving vraagt ons inziens dus juist om een overheid die zorg draagt voor het tegengaan van ongelijkheid, die erover waakt dat iedereen gelijke kansen heeft en krijgt en zorgt voor degenen die digitaal minder vaardig zijn en daardoor tussen wal en schip dreigen te vallen in de zogenoemde participatiemaatschappij. Een oproep aan de overheid zou dan ook niet zijn om zo snel mogelijk efficiëntere digitale systemen te creëren, maar zichzelf eerst kritisch te bevragen over het model achter veel van de aangeboden diensten.

## De oplossing voorbij

Zoals we in de essays hebben kunnen lezen en zelf ook ervaren is onze samenleving doorgelicht met digitale elementen. ‘De digitale samenleving’ lijkt daardoor haast een pleonasme te zijn. Het is dubbelop, net zoals het bijna vreemd is om over e-health of e-onderwijs te spreken omdat in vrijwel elke medische toepassing technologie gebruikt wordt en er geen school meer is waar niet met internet wordt gewerkt. Het is al tijden zo dat het gebruik van digitale persoonsgegevens nodig is voor het goed functioneren van publieke voorzieningen en private diensten en de meesten van ons kunnen zich een leven zonder hun smartphone, ov-chipkaart of de vele gratis internetdiensten niet meer voorstellen. Je kunt er bewust voor kiezen om niet mee te doen of misschien kun je er om welke reden dan ook niet aan meedoen, maar daarmee mis je ook het vele goede dat de digitale samenleving brengt: gemak, efficiëntie, kostenbesparingen, entertainment en empowerment. Of we willen of niet, we leven in een informatiesamenleving en juist daarom moeten we er zo goed mogelijk mee om gaan.

Maar hoe doen we dat het beste? Dat is natuurlijk de *million dollar question*. Een startpunt zou in ieder geval kunnen zijn dat we niet moeten denken in eenduidige oplossingen. Te vaak wordt er namelijk geloofd in ‘slimme oplossingen’ voortgekomen uit de kokers van politici, beleidsmakers of hoogopgeleide ondernemers, zoals De Lange ook beschrijft. Maar deze oplossingen doorbreken lang niet altijd de bestaande orde, ze vormen eerder een dappere poging om een gebroken systeem te repareren. Bijvoorbeeld een bejaardentehuis met de nieuwste technische snuffjes, of een internationale vacaturewebsite voor werkloze jeugd. Aan creativiteit geen gebrek. Aan apps, platforms en websites ook niet. In hoog tempo ontwikkelen we de ene na de andere technologische oplossing. Maar wat was eigenlijk het achterliggende probleem dat we wilden oplossen? En leveren deze oplossingen genoeg waarde om ook meer kwetsbare mensen optimaal in staat te stellen zichzelf te bedruipen en te ontplooiën? Het is tijd dat we voorbijgaan aan de trend van nieuwe technologische oplossingen bedenken. Oplossingen creëren niet automatisch nieuwe of betere publieke waarde, noch verdelen ze deze waarde op een gelijke manier. Nieuwe oplossingen komen vaak niet verder dan het niveau van een kleinschalig experiment, omdat ze stuiten op weerstand in instituten en organisaties. Hierdoor innoveren wetten of organisatieprocessen niet mee. Ook sluiten oplossingen niet altijd aan bij de behoeftes van eindgebruikers of bereiken ze lang niet iedereen. Nieuwe oplossingen stellen niet per se onderliggende denkbeelden, waarden of ingesleten gedragspatronen ter discussie, terwijl ze soms wel de kern van het probleem vormen. Kortom, nieuwe oplossingen dichten niet automatisch het gat tussen falende systemen en de (be)leefwereld van mensen die goede (overheids)diensten hard kunnen gebruiken<sup>18</sup>.

Deze constatering betekent echter niet dat we maar stilletjes moeten wachten en maar moeten zien wat er op ons afkomt. We kunnen methodes ontwikkelen die helpen onszelf beter voor te bereiden op de (ongewisse) toekomst, en plekken om te experimenteren en te reflecteren. In plaats van ons te richten op nieuwe oplossingen, zoals de digitalisering van bestaande overheidsdiensten, zou het beter zijn om te investeren in experimenteerterruimtes waarin zowel dienstverleners, beleidsmakers als eindgebruikers een rol spelen bij het ontwerpen en uitvoeren van een innovatieproces waar digitalisering van nature een rol speelt. Als we de burger inderdaad serieus willen nemen, hebben we een nieuw toekomstbeeld nodig over de relatie tussen burgers en de publieke sector. Hoe willen

en kunnen burgers samen met deze sector maatschappelijke vraagstukken aanpakken? Hoe kunnen we tot nieuwe verhoudingen komen tussen de formele instanties en informele netwerken? Zo'n toekomstbeeld over een nieuwe relatie bedenken we niet vanaf de tekentafel, van bovenaf of vanuit een bestaand systeem. Het tekent zich af in de praktijk en begint bij mensen en hun verhalen. Wat drijft hen in het leven, wat ambiëren ze, en hoe willen en kunnen ze bijdragen aan de samenleving? Hun ervaringen, ideeën en kennis in hun eigen sociale omgeving vormen een startpunt voor een nieuw, groter verhaal waarin zij een nieuwe relatie vormen met de publieke sector. Zo krijgt die een nieuw gezicht, met een vernieuwde mentaliteit, een andere gesprekstoon en gemoderniseerde besluitvormingsmodellen en procedures.

### *In hoog tempo ontwikkelen we de ene na de andere technologische oplossing. Maar wat was eigenlijk het achterliggende probleem dat we wilden oplossen?*

Een van de manieren om hier een start mee te maken, en die ook internationaal<sup>19</sup> navolging krijgt, is een *social lab* (soms ook: *public sector innovation lab*). Het concept social lab is een afgeleide van experimentele labs in universiteiten en technische bedrijven. Ze bevinden zich niet in een gesloten, gecontroleerde omgeving, maar in een tijdelijke, afgebakende, maar toch uitnodigende ruimte midden in de praktijk (wijk, buurt, gemeenschap). Een social lab wordt bestierd door een multidisciplinair team bestaande uit burgers, professionals, vrijwilligers en ambtenaren. Ze komen overeen met de door De Lange genoemde 'derde-generatie verhalen' waarbij burgers een volwaardige plek krijgen als medeontwerpers en eigenaars van de stad, naast partijen zoals overheid, bedrijfsleven en professionals<sup>20</sup>. Door middel van diverse methodes worden (on)wonderlijkheden zichtbaar en ter discussie gesteld, ontstaan nieuwe inzichten, interacties en handelingsperspectieven, en tekent een toekomstbeeld zich af.

Kennisland heeft de laatste twee jaar ervaring opgedaan met het opzetten en uitvoeren van social labs. In de Amsterdamse wijk Amsteldorp met ouderen, in Dordrecht en Nijmegen samen met jongeren, in Schiedam met eenzame ouderen en in Hong Kong met daklozen<sup>21</sup>. In deze lokale en tijdelijk georganiseerde labs die samen met bewoners worden georganiseerd is ruimte voor experimenteren. Al doende worden er nieuwe, gezamenlijke praktijken ontwikkeld die het gat tussen de leefwereld van burgers en de systeemwereld van organisaties kunnen dichten: nieuwe veranderstrategieën<sup>22</sup>, nieuwe manieren van samenwerken<sup>23</sup>, nieuwe leer- en evaluatiemethoden<sup>24</sup>, nieuwe organisatievormen en nieuwe financieringsmodellen. Dit vereist een lerend samenspel tussen alle bestaande actoren: overheid, professionals en burgers. Niet met het doel om te komen tot een eenduidig antwoord, maar om te komen tot een vitale samenleving, een samenleving waarin burgers en overheid met elkaar in verbinding staan en samenwerken.

## Social labs als instrument voor vernieuwing

Een social lab is een tijdelijke experimenteer- en reflectieruimte waar burgers, professionals en bestuurders in de eigen realiteit op zoek gaan naar waar het schuurt en waar nieuwe vormen van samenwerkingen kunnen ontstaan rond maatschappelijke vraagstukken. Een social lab zoekt vernieuwing op aan de grenzen van geldende systemen, patronen en relaties zodat bestaande werkelijkheden en verschillen zichtbaar worden en ter discussie worden gesteld. Een social lab draait om een nieuwe vorm van onderzoek doen, kennis produceren en initiatieven uitproberen. In het proces kan iedereen op elk gewenst moment bijdragen en feedback geven. Hierdoor wordt het geen initiatief van alleen experts, maar een breed gedragen, duurzaam proces dat voort kan duren als het lab is beëindigd.

Een social lab is geen oplossing of een doel op zich. Het is een aanvulling op vele andere verbeterinitiatieven en het kan helpen deze te verrijken door persoonlijke verhalen vanuit de doelgroep. Het is een tijdelijk project, maar heeft als doel een blijvende waarde te creëren.

### *De lab-aanpak in het kort:*

1. **Inclusief:** *Van gesloten expert-teams naar open multidisciplinaire teams (met onderzoekers, professionals en bewoners);*
2. **Onderzoekend:** *Van statistische cijfers naar verhalen, gecreëerd en geïnterpreteerd met bewoners;*
3. **Buitenshuis:** *Van het kantoor naar de wijk, stad of buurt;*
4. **Open:** *Van een vastomlijnde methode naar een methode waarin het hele team kan bijdragen aan vorm, inhoud en richting;*
5. **Lokale resources:** *Van extern onderzoek en advies naar gebruik van lokale resources, zoals bewoners of vrijwilligers.*

In een social lab starten we bij burgers. Hun verhalen blijken een krachtig instrument te zijn om te komen tot vernieuwing. Het social lab doorloopt een proces van samen verhalen ophalen, ordenen en interpreteren dat dient als ‘feedback’ om actie te kunnen ondernemen in de toekomst. Verhalen maken duidelijk waar de praktijk tegen het beleid schuurt. Verhalen maken het mogelijk om nieuwe mensen te ontmoeten, om tot actie over te gaan, om nieuwe plannen te ontwikkelen. Zo biedt het social lab ruimte om echt te luisteren naar mensen en signalen op te pikken, ook de zwakke. We zoeken naar alternatieve plots, vergeten verhalen en andere eindes van een verhaal. Door verhalen te volgen ontstaan er aanknopingspunten om blokkades te slechten. Zoals ook De Lange aangeeft geven verhalen mensen de ruimte om zich te identificeren, leggen ze verbindingen en zijn ze open genoeg om weer door anderen ‘gehackt’ te worden<sup>25</sup>.

De social labs genereren resultaten op drie niveaus:

1. Op het niveau van burgers: hoe kunnen mensen prettig hun leven leiden?
2. Op het niveau van het systeem: hoe kunnen de overheid en (welzijns)organisaties burgers beter ondersteunen?
3. Op het niveau van de aanpak: hoe kan samenwerken en kennis vergaren rond maatschappelijke vernieuwing beter gefaciliteerd worden?

### Aanbevelingen

#### *De kracht van verhalen*

Wat als we verhalen van burgers als startpunt nemen voor het maken van beleid? Verhalen tonen de wereld zoals we die misschien nog nooit bekeken hadden. De overheid zou als taak kunnen hebben om verhalen te generen, mensen samen te brengen in een interpretatieproces waarin de paradoxen en de mismatches op tafel komen, en vervolgens acties te faciliteren om samen tot betere diensten te komen. Verhalen kunnen daarmee een rijke aanvulling zijn op kwantitatieve data. We stellen bijvoorbeeld een verhalenkamer voor als aanvulling op de bestaande rekenkamers.

#### *De kracht van multidisciplinaire teams*

Wat als we niet voor anderen werken maar meer samen met anderen? Een belangrijke meerwaarde van de social lab-aanpak is dat de professionele dienstverleners een andere rol aannemen. In plaats van 'hulpverleners' of 'controleurs' gaan professionals samen met anderen (waaronder ook burgers) op zoek naar wat werkt en wat niet. Zo werken ze niet alleen aan het verbeteren van hun eigen dienstverlening, maar openen ze de organisaties en netwerken ook voor burgers die daar nog geen gebruik van (kunnen) maken. Overheidsorganisaties die langs elkaar heen werken of elkaar zelfs beconcurreren, veranderen in organisaties die met elkaar samenwerken. De overheid wordt hiermee een aanjager en facilitator die de kracht die aanwezig is in de samenleving veel meer benut.

#### *De kracht van prototypen*

Wat als we geen top-down beleid maken om dit daarna uit te rollen, maar meer samen met anderen al doende nieuwe aanpakken uitproberen, en erop reflecteren om die daarna weer bij te schaven of aan te passen? Digitale toepassingen zouden ook juist op deze wijze tot stand kunnen komen. In het klein uitproberen of iets werkt, waarin vanaf de start samen met anderen (experts, gebruikers, professionals) wordt opgetrokken, heeft meestal een grote meerwaarde.

#### *De kracht van lokaal*

Wat als we zoeken naar aanpakken op een lokaal niveau in plaats van een *one-size-fits-all*-oplossing uit te rollen. In de labs werken we op locatie vanuit een woonhuis of buurtcentrum. Ondanks de overeenkomsten in vraagstukken (elke stad heeft ouderenproblematiek) blijkt ook hoe verschillend de lokale contexten zijn. Wat werkt in de ene buurt, werkt totaal niet in de andere. Door te starten vanuit lokaliteit is het mogelijk om te komen tot gedragen oplossingen. De werkbare bestanddelen (en de manier om daartoe te komen) kunnen daarna worden opgeschaald zodat ook systeemvernieuwing mogelijk wordt.

## Tot slot

‘Digitalisering verandert onze samenleving en daarmee ook de relatie tussen overheid, burgers en bedrijven’, zo opent deze bundel. Maar is dat werkelijk zo? Verandert digitalisering van overheidsdiensten daadwerkelijk de relatie tussen de overheid en burgers? In de meeste gevallen verandert er fundamenteel weinig aan deze (nogal eenzijdige) relatie. In plaats van louter bestaande diensten te digitaliseren zou de uitdaging kunnen zijn om na te denken over nieuwe diensten en een geheel nieuwe vorm van dienstverlening die past bij de vraagstukken in de samenleving. Hoe kunnen we zo digitaliseren dat het leidt tot nieuwe interacties, meer empowerment en meer menselijke toepassingen? Naast de discussie over de slimme stad kunnen we wellicht ook praten over slimme digitale toepassingen versus minder slimme toepassingen die zich vooral richten op informatie beschikbaar maken en vooral tot doel hebben bestaande processen efficiënter te maken. Waarom zouden we niet ambitieuzer zijn? In 2017 (zoals gesteld in het voorwoord) zouden we niet alleen een digitalere overheid kunnen hebben, maar ook een overheid die door slim gebruik van digitale toepassingen nieuwe interacties en samenwerking in de samenleving mogelijk maakt. Niet alleen tussen de overheid en burgers, maar ook tussen burgers onderling.

Gelukkig zijn er al dit soort digitale toepassingen zoals bijvoorbeeld Voor je Buurt<sup>26</sup> die het lokaal financieren van buurtinitiatieven mogelijk maakt en Buuf<sup>27</sup>, een burennetwerk dat contact tussen bewoners vergemakkelijkt en Peerby<sup>28</sup> die het (uit)lenen van spullen mogelijk maakt. Wat, zoals Haring oppert, zou er gebeuren als de overheid digitale toepassingen creëert die ervoor zorgt dat burgers mede de samenleving kunnen helpen bouwen en onderhouden? De overheid kan hierbij optreden als aanjager en ondersteuner. Door hier als overheid een rol te spelen verkleinen we ook de kans dat al dit soort toepassingen louter worden ingevuld door het bedrijfsleven zoals in het eerder door Frissen genoemde Silicon Valley-model. Belangrijk is dat de overheid daarbij de verantwoordelijkheid neemt om publieke data op een goede manier beschikbaar te maken zodat anderen daar weer nieuwe toepassingen van kunnen maken. Dit biedt, zoals De Lange schetst, ruimte voor ‘hackers’ om tot speelse oplossingen te komen. De *hackable* stad wordt zo de *hackable* samenleving. Verdergaande digitalisering vraagt zeker ook om zorg voor de veiligheid van digitale systemen en het waarborgen van onze digitale identiteit, zoals Van Zoonen aangeeft. Niet alleen tussen de burger en de overheid, maar ook tussen burgers onderling. Zo draagt de Belgische overheid zorg voor de veiligheid van de identiteit van gebruikers van puberchatsites zodat daar geen misbruik van kan worden gemaakt<sup>29</sup>. Ook in de virtuele wereld dienen we er zeker van te kunnen zijn met wie we interacteren. Alleen zo is het broodnodige vertrouwen, zoals De Mul beschrijft, te realiseren.

Of digitalisering de kloof tussen de hiërarchisch en centraal georganiseerde overheid en de samenleving die steeds meer horizontaal georganiseerd is vergroot of verkleint, is een kwestie van het kiezen van het juiste uitgangspunt. Kiezen we voor digitalisering in de vorm van het zo efficiënt mogelijk maken van allerlei bestaande, werkende of niet goed werkende overheidsdiensten, of kiezen we voor een overheid die samen met burgers en professionals op zoek gaat naar de grenzen van het huidige systeem om deze opnieuw te bekijken en te verbeteren om zo te komen tot een inclusievere samenleving met ruimte voor slimme, verbindende digitale toepassingen?

---

## Eindnoten

- 1 Kennisland is een onafhankelijke denktank voor maatschappelijke vernieuwing [www.kl.nl](http://www.kl.nl)
- 2 Met 'de overheid' doelen we in dit essay op zowel beleidsmakers als publieke uitvoeringsorganisaties.
- 3 Lees ook het opinieartikel van Tijmen Schep, <https://www.kl.nl/opinie/hoe-big-data-ons-minder-innovatief-maakt>
- 4 Orwell, *Athene of Silicon Valley? Dromen over de digitale democratie*, Valerie Frissen
- 5 Zie <https://thewire.in/2015/10/29/the-new-facebook-of-the-welfare-state-in-india-14387/>
- 6 Zie lezing Eveny Morozov: [https://www.youtube.com/watch?v=\\_pV55cJK-iU&feature=youtu.be&t=935](https://www.youtube.com/watch?v=_pV55cJK-iU&feature=youtu.be&t=935)
- 7 *Gemedieerd vertrouwen*, Jos de Mul
- 8 *Terug naar de elektronische snelweg; gedachten over een data-APK en een datawegenwacht*, Liesbet van Zoonen
- 9 *Misschien kun je er ook zo naar kijken*, Bas Haring
- 10 *Verhalen over de slimme stad; hoe kunnen burgers zich identificeren met de smart city*, Michiel de Lange
- 11 *Burgers, of beter gezegd gewoon mensen, die we in onze werkpraktijk zijn tegenkomen, met wie we hebben gesproken over hun ambities, zorgen en wensen, en wiens verhalen we hebben opgetekend.*
- 12 [www.stadsdorpnamsterdam.nl](http://www.stadsdorpnamsterdam.nl)
- 13 Zo wordt er geëxperimenteerd met robots in de zorg <https://www.kl.nl/opinie/robots-in-de-zorg-een-mooie-aanvulling/>
- 14 Lees bijvoorbeeld dit stuk over de invloed van een Smart City op zijn inwoners <https://www.kl.nl/opinie/een-smart-city-zonder-citizens/>
- 15 Lees meer over Corrie en Dirk en het overtollige zorgaanbod in dit verhaal: <https://medium.com/team-amsteldorp/leke-band-geen-hulp-4f55eabb695d#3gpe3cxj9>
- 16 Lees de verhalen van jongeren in een gesloten jeugdinstelling hier: <https://medium.com/door-de-ogen-van>
- 17 Zuurmond, A., *De infocratie: een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. Phaedrus, 1994.
- 18 Exel, T. van, Kieboom, M. en Sigaloff, C. (2014). *Beter Oud in Amsteldorp: Een social lab als brandstof voor vernieuwing*.
- 19 Kieboom, M. (2014). *Lab Matters: Challenging the practice of social innovation laboratories*, Amsterdam: Kennisland. <https://www.kl.nl/publicaties/lab-matters-challenging-the-practice-of-social-innovation-laborat/> Amsterdam: Kennisland. Gelicentieerd onder CC BY 4.0. [https://www.kl.nl/wp-content/uploads/2014/12/Amsteldorp\\_publicatie\\_web.pdf](https://www.kl.nl/wp-content/uploads/2014/12/Amsteldorp_publicatie_web.pdf)
- 20 *Verhalen over de slimme stad*, Michiel de Lange, p. 50
- 21 Lees meer over deze labs op: <https://www.kl.nl/cases/labs-proeftuinen-terra-incognita/>
- 22 Denk bijvoorbeeld aan social design: <https://www.kl.nl/opinie/is-social-design-een-belofte-of-een-farce/>
- 23 Een treffend voorbeeld van een andere manier van samenwerken tussen burger en overheid is bijvoorbeeld Voor je Buurt, een crowdfundingplatform voor buurtinitiatieven, mede mogelijk gemaakt door gemeenten: <https://www.voorjebuurt.nl/>
- 24 Zoals bijvoorbeeld het EU-project Emergence by Design <https://www.kl.nl/projecten/emergence-by-design/>
- 25 *Verhalen over de slimme stad*, Michiel de Lange, p. 54
- 26 Zie [www.voorjebuurt.nl](http://www.voorjebuurt.nl)
- 27 Zie [www.burennetwerk.nl](http://www.burennetwerk.nl)
- 28 Zie [www.peerby.nl](http://www.peerby.nl)
- 29 Zie bijvoorbeeld het Stork-project: <https://www.eid-stork.eu/pilots/pilotz.htm>

## *Colofon*

Dit is een uitgave van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011 | 2500 ea Den Haag

### **Redactie**

*Leene Communicatie bv, Gouda*

### **Vormgeving**

*Optima Forma bv, Voorburg*

### **Illustraties**

*Wiegel Art Promotion*

### **Druk**

*Xerox/OBT, Den Haag*

[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
januari 2016