

# Publieke waarde realiseren door digitalisering en participatie

## Whitepaper

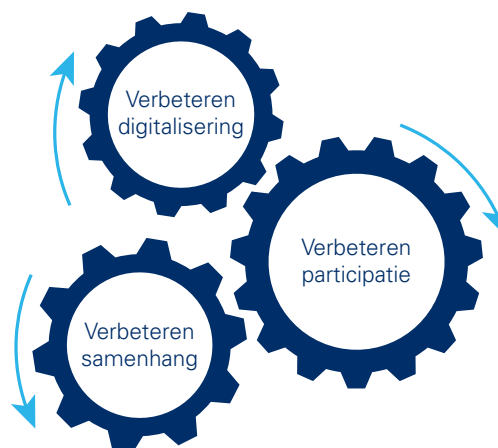
Sofie Berns, Frederik van Dalfsen, Nanning de Jong en Roeland Stolk

20 augustus 2019

De laatste jaren is de manier waarop we tot oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken (ook wel: publieke waarde) komen veranderd als gevolg van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Soms beperkt, soms fundamenteel. Mede dankzij de digitalisering maken overheden de beweging naar een 'open overheid' die participatief werkt, transparantie biedt en toegankelijk is voor iedereen. Er wordt *datagedreven gestuurd, informatiegestuurd gewerkt, ge-analyseerd met bigdata, gescrumd en geblockchained*. En terecht, al die data en technische mogelijkheden bieden inderdaad veel kansen om te innoveren op bijvoorbeeld het gebied van burgerparticipatie en het realiseren van écht inclusief beleid. Maar levert dit ook publieke waarde op?

### De gemeentelijke puzzel

Veel gemeenten hebben ambities op het vlak van open overheid, participatie, digitalisering en innovatie. De aandacht gaat daarbij uit naar een overheid die digitaliseert en participeert. Een overheid dus die heel interactief met haar – overigens snel van karakter veranderende – gemeenschap en op basis van maximale informatie vorm geeft aan de publieke ruimte.



# Berenschot

Dit leidt tot een drievoudige innovatieopgave:

1. *Verbeteren van digitalisering, informatievergaring en verwerking.* Deze innovaties gaan vaak over data (uitwisseling, verzameling, bundeling, verwerking, analyse) of over het anders vormgeven van communicatie tussen bijvoorbeeld overheid en samenleving.
2. *Verbeteren van participatie, democratische innovatie en productie van publieke waarde.* Deze innovaties betreffen vaak trajecten van gezamenlijk denken (idee-ontwikkeling), besluiten (allocatie van tijd, middelen, geld en/of regels), uitvoering (daadwerkelijke realisatie van oplossingen, fysiek of niet fysiek) en leren (gezamenlijke reflectie en ervaringen delen).
3. *Verbeteren van de samenhang tussen digitaliserings- en participatieve innovaties.* Dit heeft veelal te maken met situaties waarin digitaliseringsmogelijkheden gebruikt worden om participatie te verbeteren (bijvoorbeeld via online platformen) of participatieve mogelijkheden worden gebruikt om digitaliseringsinitiatieven te verbeteren (zoals participatief data verzamelen via een app).

Hierna richten we ons wat meer in detail op de puzzel rondom digitalisering en participatie.

### Zonder participatie geen handelingsinformatie, maar kale data

Veel data tot je beschikking hebben is interessant, maar draagt niet direct bij aan een 'open overheid', aan burgerparticipatie of aan écht inclusief beleid. Daarvoor is meer nodig. In de informatiekunde wordt een bruikbaar onderscheid gemaakt tussen data, informatie en (handelings)kennis (zie figuur 1). *Data* zijn de kale gegevens (x,y, 1,2 etc). *Informatie* betreft geordende gegevens (1=huis; 2=garage; x=asbest). Wanneer betekenis wordt gegeven aan informatie (in het huis is asbest aangetroffen, dus er moet worden gesaneerd), gaat het om *handelingskennis*.



**Figuur 1.** Van data naar handelingskennis.

De meeste datagedreven innovaties ordenen met name data tot informatie. De cruciale vraag hierbij is hoe de overheid van daaruit komt tot kennis die in de praktijk ook daadwerkelijk leidt tot betere uitkomsten. Onderzoeken van Berenschot bij onder andere VNG<sup>1</sup>, A+O fonds Gemeenten<sup>2</sup> en de gemeente Utrecht<sup>3</sup> laten zien dat de betrokkenheid van stakeholders cruciaal is in dat proces van betekenisgeving. Die betrokkenheid komt tot uitdrukking in figuur 2.

FASE	GESLOTEN (weinig)	OPEN (veel)
<b>Betrokkenheid van stakeholders</b>		
1. Formuleren vraagstellingen en hypothesen		
2. Verzamelen en analyseren van data		
3. Duiden van uitkomsten		
4. Delen van data, uitkomsten en duidingen		

**Figuur 2.** Betrokkenheid van stakeholders in vier fases.

Hoe realiseer je nu de beweging naar een open overheid, met andere woorden, hoe doorloop je van links naar rechts de fases in figuur 2 om publieke waarde te genereren? De sleutel ligt in het inrichten van de participatie van stakeholders, van professionals tot aan de bevolking.

### Participatie als vehikel om via digitalisering publieke waarde te realiseren

Uit het onderzoek bij onder andere de VNG en de gemeente Utrecht blijkt dat datagedreven projecten met zo veel mogelijk betrokkenheid van stakeholders de meeste publieke waarde genereren. Die betrokkenheid leidt ertoe dat mensen a) de innovaties willen gebruiken; b) de innovaties begrijpen en c) de innovaties ook waarderen. Participatie is dus cruciaal voor draagvlak en legitimiteit.

1 'Datagedreven sturing bij gemeenten', VNG en Berenschot (2018).  
 2 'Datagedreven sturing in gemeenten', A+O fonds Gemeenten en Berenschot (2017).  
 3 'Naar een datagedreven gemeente', gemeente Utrecht en Berenschot (2015).

Kortom, voor het genereren van publieke waarde is de vraag hoe je participatie organiseert net zo belangrijk als de vraag welke technische innovaties dit helpen aanjagen.

### Participatie-innovaties waarbij digitalisering helpt

Omgekeerd kan digitalisering burgerparticipatie bevorderen, omdat hiermee het proces écht anders ingericht kan worden. Dit betreft innovaties op democratisch vlak (*hoe nemen we gezamenlijk beslissingen?*) en op producerend gebied (*hoe komt resultaat in co-creatie met burgers tot stand en wie is daarvoor verantwoordelijk?*). Er zijn legio voorbeelden voorhanden, die wij recentelijk in het boek *Pionieren in Participatieland* beschreven hebben<sup>4</sup>.

Bij participatief werken bestaan meerdere knelpunten, zoals de mate van betrokkenheid (*doen er genoeg mensen mee, is het representatief?*). Digitalisering kan ingezet worden om:

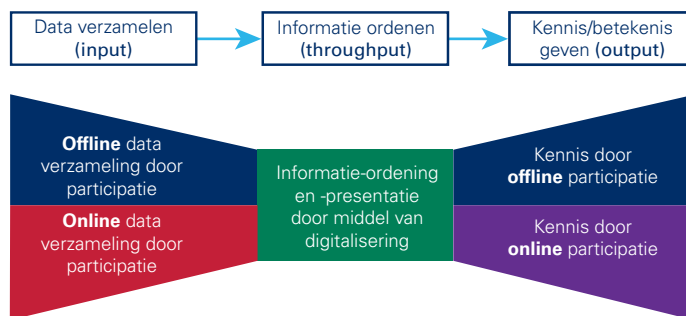
- de schaal en reikwijdte te vergroten (laagdrempelige interactie);
- de kwaliteit van interactie te vergroten (voldoende en juiste informatie);
- de kosten van participatie te verlagen.

### Samenhang digitalisering en participatie

Figuur 3 geeft de samenhang tussen digitalisering en participatie weer. Doel van elke overheid is, zoals gezegd, het komen tot publieke waarde. Dat is altijd een proces, dat start bij de input, de handeling of analyse die plaatsvindt en het resultaat: een idee, beslissing of feitelijk gerealiseerde oplossing.

Innovaties op het vlak van digitalisering hebben vooral betrekking op de *input* en de *throughput*. Ze vergroten bereik/schaal, automatiseren het verzamelen van input, maken analyses eenvoudiger of überhaupt mogelijk, etc. Bij het tot stand brengen van output zijn vooral digitale innovaties rondom communicatie interessant (stemmen via blockchain, *intelligent polling*, etc.), en werken de uitkomsten van betere analyses op basis van meer informatie kwaliteitverhogend.

Innovaties op het gebied van participatie betreffen vooral de *input* (mensen bereiken en betrekken, hen input laten leveren (via apps over mobiliteit, gezondheid, etc.) en de output (samen tot handelingskennis komen, beslissingen nemen). Throughput is nog steeds grotendeels het domein van de overheid/experts, hoewel initiatieven als ‘open data’ juist de throughput participatief door burgers laten ordenen (*‘crowdsourcen’*).



**Figuur 3.** Offline en online data verzamelen en kennis & betekenis geven.

### Participatie in relatie tot écht inclusief beleid

De wens van gemeenten om te komen tot écht inclusief beleid gegeven een veranderende bevolkingssamenstelling, is wat ons betreft onderdeel van burgerparticipatie.

Onderzoek toont aan dat burgers met een migratieachtergrond minder participeren in beleidsvorming en gezamenlijke besluitvorming. De onderlinge sociale verbindingen in wijken met veel inwoners met een migratieachtergrond en de onderlinge zorg binnen deze gemeenschappen zijn overigens vaak vele malen sterker dan in wijken/buurtten met inwoners met een Nederlandse achtergrond (en wel degelijk ook een aspect van participatie). Echter, dit vertrekpunt maakt dat ‘klassieke’ burgerparticipatie moeilijk te realiseren is.

<sup>4</sup> [www.berenschot.nl/pioniereninparticipatieland](http://www.berenschot.nl/pioniereninparticipatieland)

Om écht inclusief beleid te realiseren, kan een gemeente twee dingen doen:

1. Meer vertrouwen op passieve data die bijvoorbeeld met artificial intelligence (AI) gegenereerd worden op basis van het handelen van burgers. Hierbij wordt veelal wel uitgegaan van digitaal vaardige burgers. Omdat in dit geval geen sprake is van actieve interactie moeten passieve data bovendien op een andere wijze dan voorheen worden opgehaald en geïnterpreteerd, zodat dit handelingskennis wordt.
2. Inzetten op specifieke participatievormen waarmee deze gemeenschappen wel betrokken kunnen worden, bijvoorbeeld met behulp van verkenners of vertegenwoordigersmodellen. Door betere en duurzame relaties tussen gemeente en delen van de gemeenschap kan participatief werken aan beleid vorm krijgen. Dat vraagt dan diversificatie in middelen tussen wijken, delen van de gemeenschap, etc.

## Mogelijke aanpakken van deze vraagstukken

Rond digitalisering, samenhang en participatie staan gemeenten voor grote en kleine vragen.

- *Grote vragen.* Hoe participatie betekenisvol te organiseren in een veranderende samenleving, stelt een gemeente bijvoorbeeld voor een HR-vraagstuk, en vergt tevens een visie op beleid en uitvoering, en een analyse van de wensen van de bevolking. Deze vraagstukken zijn niet direct op te lossen met een intelligente interventie.
- *Kleine(re) vragen.* Dit betreft meer praktische projecten in de samenhang tussen de opgaven van het verbeteren van digitalisering en participatie. Met als basis expertise omtrent het bedenken en leveren van de benodigde technische innovatie, waarbij de participatie- en sturingsrelaties zijn ingeregeld.

Hierna volgt een aantal tools voor het verder brengen van innovatie, participatie en digitalisering bij gemeenten.

## Tools voor digitalisering & participatie

Thema	Data verzamelen	Informatie ordenen	Kennis (betekenis geven en handelen)
<b>Overlast</b>	Burger-app	Artificial intelligence, data science, blockchain dashboard	WhatsApp buurtpreventie, flexibele wijkteams
<b>Onderhoud openbare ruimte</b>	Burger-app voor melden hondenpoep, losse stoeptegels, etc.	Artificial intelligence, data science, dashboard	Slimme roostering voor buitendienst openbare ruimte en groenonderhoud
<b>Inrichting openbare ruimte</b>	(Sfeer)beelden van burgers	Moodboards (zoals Pinterest)	Best & worst practices, keuzes voor inrichting
<b>Verkeer</b>	Vervoersstromen meten in app	Data science	Minder congestie en luchtvervuiling
<b>Open democratie</b> (debat breder maken dan de raadszaal)	Vragen, suggesties, en keuzes online verzamelen tijdens een raadsvergadering	Realtime dashboard in de raadszaal met sentiment van bevolking en (gebundelde) vragen en suggesties	Betrokkenheid bij en participatie in raadsvergadering
<b>Toegankelijkheid</b>	Burgers sturen foto's en video's in van inrichting en situaties, en beoordelen toegankelijkheid van webpagina's en formulieren	Artificial intelligence voor het herkennen van beelden en om moeilijke stukken samen te vatten en in lektantaal om te zetten	Prioriteiten stellen en oplossingen bedenken met het publiek (als wedstrijd)
<b>Regelingen</b>	Lokaal referendum, crowdfunding	Blockchain voor micro-subsidies (geautomatiseerde toekenning en uitvoering)	Micro-subsidies op wijk-/straatniveau
<b>Sociaal domein</b>	Data van meerdere organisaties	Data dashboard sociaal domein	Betere keukentafel- gesprekken

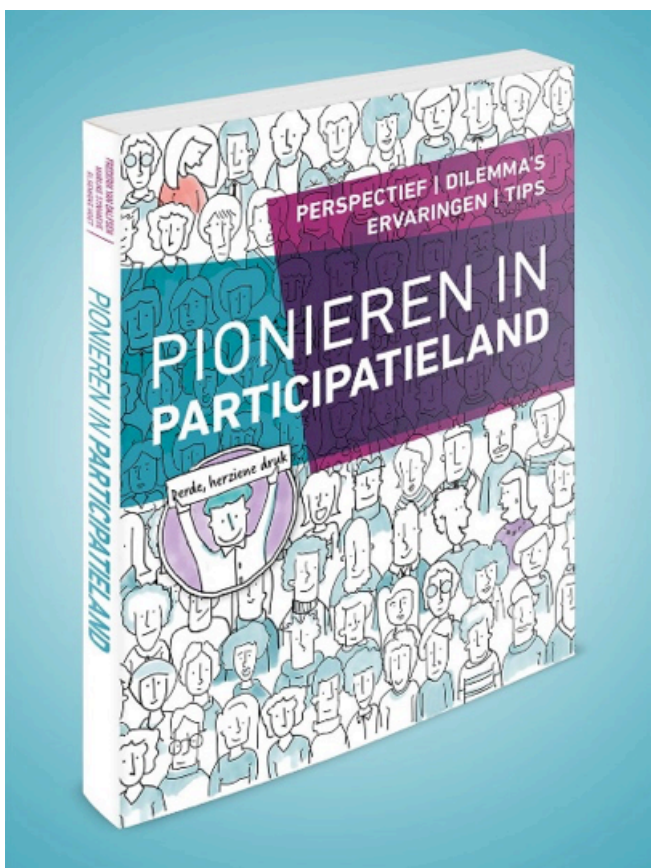


Andere voorbeelden zijn fraudedetectie, datagedreven watergemalen en dijksinspecties of websites die zich realtime aanpassen aan de gebruiker en digitale crowdmanagementtools voor grote evenementen.

Concluderend kunnen we stellen dat al die data en technische mogelijkheden veel kansen bieden voor innovatie op het gebied van burgerparticipatie en het realiseren van écht inclusief beleid. Laten we hier dan samen voor kiezen en tot publieke waarde brengen!

Berenschot publiceert regelmatig over digitalisering en participatie. Het boek 'Pionieren in Participatieland' loopt als een trein: in slechts negen maanden zijn er 2.000 exemplaren van verspreid en inmiddels is de 3<sup>e</sup> druk verschenen.

[www.berenschot.nl/pioniereninparticipatieland](http://www.berenschot.nl/pioniereninparticipatieland)



#### **Berenschot Groep B.V.**

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht  
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht  
030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)  
[in /berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)

Daarnaast verzorgt Berenschot voor groepen raadsleden, wethouders, burgemeesters en griffiers bijeenkomsten en lezingen over deze thematiek. <https://www.berenschot.nl/expertise/diensten/participatief-werken-in-de-pub/>



**Nanning de Jong**

[n.dejong@berenschot.nl](mailto:n.dejong@berenschot.nl)  
06 12848976



**Roeland Stolk**

[r.stolk@berenschot.nl](mailto:r.stolk@berenschot.nl)  
06 12611921



**Frederik van Dalfsen**

[f.vandalfsen@berenschot.nl](mailto:f.vandalfsen@berenschot.nl)  
06 50254262

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al ruim 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten. Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.