

# Raad weten met digitalisering

Hoe de gemeenteraad kan sturen op de maatschappelijke impact van digitale technologie



## **Auteurs**

Djurre Das, Patricia Faasse, Bart Karstens en Paul Diederer

## **Illustraties**

Laura Marienus, Rathenau Instituut

## **Foto omslag**

De gemeenteraad van Rotterdam (Jerry Lampen/ANP)

## **Bij voorkeur citeren als:**

Rathenau Instituut (2020). *Raad weten met digitalisering – Hoe de gemeenteraad kan sturen op de maatschappelijke impact van digitale technologie* (auteurs: Das D., P. Faasse, B. Karstens en P. Diederer)

## Voorwoord

Tijdens mijn *staycation* in eigen land viel mij deze zomer op dat er in veel steden gebruik wordt gemaakt van ‘elektrische deelscooters’. Deze zijn duurzaam, stil en nemen minder ruimte in beslag dan auto’s. Gebruikers kunnen de dichtstbijzijnde scooter vinden met behulp van een app, en deze na gebruik elders achterlaten. Heel handig natuurlijk, maar de scooters leiden steeds vaker ook tot ergernis. Ze worden midden op de stoep geparkeerd, of blokkeren voetpaden en uitritten. Dit laat zien dat deelmobiliteit naast voordelen ook tal van ruimtelijke effecten teweeg kan brengen, zoals extra druk op de infrastructuur of ongemak in de openbare ruimte. En weten we eigenlijk wat er gebeurt met de data van bestuurders?

Het is een goed voorbeeld van digitalisering waarvan gemeenten de gevolgen ervaren. Hoewel digitale technologie grote voordelen kan hebben voor overheid, bedrijven en burgers, kan het ook onwenselijke bijwerkingen hebben. Waar digitalisering raakt aan publieke belangen – bijvoorbeeld omdat het invloed heeft op de publieke dienstverlening, het gebruik van de openbare ruimte of het functioneren van de lokale samenleving in het algemeen – is een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenteraad. Digitalisering vraagt namelijk om een afweging van waarden. Weegt het gemak van de deelscooter op tegen de overlast? En is het acceptabel als scootergebruikers deels met hun data betalen? Dat zijn politieke vragen.

Dit rapport schreven we op verzoek van de Vereniging van Griffiers (VvG), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR). Hierin buigen wij ons over de vraag hoe gemeenteraden het debat over digitaliseringsvraagstukken op een constructieve en goed geïnformeerde manier kunnen voeren. Dit doen we op basis van deskresearch, focusgroepen en interviews met raadsleden, wethouders en griffiers uit verschillende gemeenten. Het rapport behoort tot een groep onderzoeksrapporten over de gevolgen van digitalisering voor het functioneren van onze democratie.

Raadsleden en wethouders vertellen ons dat gemeenteraden momenteel nog weinig aandacht besteden aan digitalisering. Voor raadsleden is het lastig om zicht te krijgen op de maatschappelijke impact van digitalisering, en de mogelijkheden voor bijsturing. Om hen houvast te bieden, presenteren we een denkraam, dat kan helpen de complexiteit van digitaliseringsprocessen in de gemeente te ontrafelen.

**Dr. ir. Melanie Peters**  
Directeur Rathenau Instituut

## Samenvatting

Bij veel onderwerpen waar gemeenteraadsleden om een oordeel wordt gevraagd, speelt de toepassing van digitale technologie een belangrijke rol. Of het nu gaat om de gemeentelijke dienstverlening, maatschappelijke ondersteuning, lokale economische ontwikkeling of het beheer en gebruik van openbare ruimte en infrastructuur; steeds vaker wordt er gebruik gemaakt van digitale technologie. Gemeenten zien in digitalisering een nuttig hulpmiddel om de eigen dienstverlening te verbeteren of de openbare ruimte beter te benutten. Daarnaast worden ze ook geconfronteerd met de maatschappelijke gevolgen van digitalisering die door andere partijen wordt geïnitieerd. Zo hebben online platformen als *Uber*, *Airbnb* en *Thuisbezorgd* in korte tijd hun stempel weten te drukken op het straatbeeld en de leefomgeving in veel steden.

Hoewel digitalisering grote voordelen met zich mee kan brengen voor overheid, bedrijven en burgers, is het gebruik ervan niet zonder risico. De inzet van digitale technologie kan leiden tot allerlei veranderingen in de samenleving. Vaak is er sprake van onvoorziene bijeffecten die lang niet altijd even wenselijk zijn. Hier ligt een belangrijke opdracht voor de gemeenteraad. Het is belangrijk dat ook de lokale politiek zich actief bemoeit met de inzet van digitale technologie in de gemeente, zodat besluiten hierover democratisch gelegitimeerd zijn. Maar in hoeverre lukt dat? En op welke manier zou het raadsdebat over digitalisering verbeterd kunnen worden?

In deze publicatie verkennen we de rol en positie van de gemeenteraad bij het sturen op een wenselijke inzet van digitalisering in de gemeente. Dit doen we op basis van deskresearch, interviews en focusgroepen met raadsleden, wethouders en griffiers uit verschillende gemeenten. We bespraken met hen onder meer de vraag in hoeverre er op dit moment sprake is van raadsdebat over digitaliseringsvraagstukken, welke thema's voornamelijk aan bod komen, en waar raadsleden en wethouders tegenaan lopen bij de behandeling van deze vraagstukken.

### **Politieke afweging verdient meer aandacht**

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de maatschappelijke en sociale impact van digitalisering momenteel nog zelden onderwerp van gesprek is in de raad. Het gebruik van digitale technologie in de gemeente wordt niet vaak onderworpen aan politieke en ethische analyse, terwijl dit wel een ingrijpende maatschappelijke impact kan hebben. Daarmee ontsnappen belangrijke beslissingen over de inzet van digitale technologie nog vaak aan democratische controle.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat raadsleden zich meer bewust worden van de brede sociale en maatschappelijke impact van digitalisering als het thema expliciet wordt geadresseerd en uitgelicht. Dan blijkt ook dat beperkte technische kennis geen belemmering hoeft te zijn om na te denken over de maatschappelijke gevolgen van digitalisering. Uiteindelijk gaat het immers om vragen over hoe we digitale technologie laten doorwerken in het dagelijks leven van burgers. Dat zijn vragen die verder reiken dan beleidsuitvoering, en die politiek van aard zijn.

### **Hulpmiddel om complexiteit van digitalisering te ontrafelen**

Een maatschappelijk verantwoorde inzet van digitale technologie vraagt om analyse en sturing: het inschatten van de mogelijke gevolgen ervan, het beoordelen van wat wel en niet wenselijk is, en het bijsturen in de gewenste richting. Dat is een complexe opdracht. Om raadsleden hierbij enig houvast te bieden, heeft het Rathenau Instituut een *denkraam* ontworpen dat kan helpen om de complexiteit van digitaliseringsvraagstukken te ontrafelen.

Het denkraam nodigt raadsleden uit de volgende stappen te zetten:

1. Het expliciteren van de beleidsdoelen waar het uiteindelijk allemaal om begonnen is (digitalisering is immers een middel, geen doel).
2. Het onderscheiden van de mogelijke interventiemogelijkheden: de instrumenten waarmee de gemeente kan sturen.
3. Het inventariseren van de mogelijke effecten van digitalisering: de beoogde voordelen, de voorzienbare nadelen, en de mogelijke neveneffecten, risico's en onzekerheden.
4. Het nagaan wat de sturingsopties zijn om verschillende resultaten te realiseren om daarmee de beleidsdoelen te dienen.
5. Het maken van een politieke keuze: het bepalen hoe te sturen op een maatschappelijk wenselijke uitkomst.

Het denkraam kan een handvat bieden bij de voorbereiding van een debat over een specifieke casus of bij het tussentijds evalueren van lopende digitaliseringstrajecten. Het kan ook dienen als gespreksinstrument. Tijdens ons onderzoek kwam naar voren dat het organiseren van verdiepingssessies over concrete casussen raadsleden kan helpen om het bewustzijn rondom digitalisering te vergroten. Het denkraam zou kunnen worden gebruikt om dat gesprek te structureren en op gang te brengen.

### **Uitwerking aan de hand van drie voorbeelden**

Om de werking van het denkraam inzichtelijk te maken, hebben we dit toegepast op drie actuele voorbeelden van digitaliseringsprocessen die momenteel in verschillende gemeenten spelen. Het betreft de inzet van data in de jeugdzorg, de plaatsing van slimme lantaarnpalen, en de gevolgen van de deel- en kluseconomie.

Hoewel we niet pretenderen dat we hiermee een volledige analyse geven, maken onze toepassingen duidelijk dat de effecten van digitalisering meervoudig en complex zijn, maar dat raadsleden ook beschikken over instrumenten om hieraan richting te geven.

De cases in deze publicatie laten zien dat er bij de toepassing van digitale technologie veel afwegingen gemaakt moeten worden. Om inzichtelijk te maken waar de sturingsruimte zit, kan het helpen om het vraagstuk te ‘politiseren’ – en vanuit een politiek perspectief te benaderen. Het gaan dan om vragen als: wat verstaan wij onder goede jeugdzorg? Wat bepaalt de kwaliteit van de publieke ruimte, en hoe zwaar wegen persoonlijke vrijheden daarbij? Wat voor stad of dorp willen we zijn? Door die achterliggende vragen expliciet te maken, wordt het makkelijker te beoordelen op welke manier en onder welke voorwaarden digitalisering daaraan zou kunnen bijdragen.

Daarnaast laten de cases zien dat de maatschappelijke effecten van digitalisering zich vaak op meerdere beleidsterreinen tegelijk manifesteren en om die reden vragen om een domeinoverstijgende aanpak. Digitale technologie biedt vaak de mogelijkheid om meerdere functies te integreren in één concrete toepassing. Hoewel dat praktische voordelen kan bieden, bijvoorbeeld in termen van efficiëntie en effectiviteit, betekent het ook een uitgebreidere impact. Daarbij is het belangrijk vooraf goed te inventariseren welke maatschappelijke impact gewenst is, welke vermeden moet worden, en op welke manier de gemeente dat kan waarborgen.

### **Het raadslid bepaalt**

Het denkraam leidt niet tot een concreet handelingsadvies, maar is bedoeld voor het zichtbaar maken van de praktische consequenties van digitalisering die in het huidige debat nog vaak impliciet blijven. Digitalisering is geen frictievrij proces en vraagt om een afweging van waarden. Welke waarden uiteindelijk het zwaarst wegen, is aan raadsleden zelf om te bepalen.

# Inhoud

Voorwoord.....	3
Samenvatting .....	4
Inleiding .....	8
<b>1 Digitalisering en de raad .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Het belang van debat over digitalisering .....</b>	<b>10</b>
1.1.1 Digitalisering is overal in de gemeente.....	11
1.1.2 Digitalisering is geen neutraal instrument .....	13
1.1.3 Digitalisering kan publieke waarden onder druk zetten .....	15
1.1.4 Digitalisering is een politieke zaak.....	17
<b>1.2 De huidige praktijk .....</b>	<b>18</b>
1.2.1 Weinig aandacht voor digitalisering .....	18
1.2.2 Waarom er weinig aandacht is voor digitalisering.....	20
<b>1.3 De opgave en de handvatten .....</b>	<b>21</b>
1.3.1 Organisatie: voldoende informatie en helderheid over rollen..	22
1.3.2 Inhoud: een handreiking voor de raad.....	23
<b>2 Het denkraam toegepast .....</b>	<b>27</b>
2.1 Data in de jeugdzorg .....	27
2.2 De slimme lantaarnpaal .....	35
2.3 De deel- en kluseconomie .....	44
Literatuurlijst.....	52
Bijlage 1: Onderzoeksopzet en methodologische verantwoording.....	55
Bijlage 2: Lijst van gesproken personen.....	57
Bijlage 3: Uitgebreide uitwerking van het denkraam voor digitalisering .....	58

## Inleiding

Stel, in uw buurt worden slimme lantaarnpalen geplaatst. Sensoren maken beeld- en geluidsopnames, en met behulp van algoritmen worden opvallende looppatronen en geluiden herkend. De lantaarnpaal slaat alarm wanneer zich verdachte situaties voordoen. Als gevolg hiervan neemt zowel het aantal inbraken als de overlast van hangjongeren af. Klinkt goed, toch?

Maar het verhaal heeft ook een andere kant. Bewoners hebben continu het gevoel dat ze bespied worden en voelen zich in hun bewegingsvrijheid beperkt. Sommigen durven niet te lang op één plek te blijven staan wanneer ze een praatje maken. Anderen houden de gordijnen dicht uit angst dat hun woonkamer in beeld komt. Daarnaast blijkt het algoritme er ook wel eens naast te zitten. Dan slaat de paal alarm bij onschuldige jongeren. Opvallend vaak zijn die van niet-westerse komaf.

Dit voorbeeld is fictief, maar zeker niet ondenkbaar. Momenteel experimenteren veel gemeenten in ons land met technologische oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Uit ons onderzoek blijkt dat vaak vooral wordt geredeneerd vanuit de kansen die digitalisering biedt, en dat men nauwelijks oog heeft voor de minder wenselijke bijeffecten. Dat dit onverstandig kan zijn, maakt bovenstaand voorbeeld duidelijk. Het is nog maar de vraag of de opbrengsten van de slimme lantaarnpaal opwegen tegen de nadelige effecten die bewoners ervaren. En is technologie eigenlijk wel de beste oplossing of zijn er betere alternatieven?

### Het verschil maken als raadslid

Voor de meeste raadsleden vormt het oplossen van maatschappelijke problemen in hun stad of dorp de belangrijkste drijfveer om zich politiek te engageren. Daarbij spelen zaken als data en digitale technologie vaak alleen een rol op de achtergrond. Toch verdienen ze wel degelijk de aandacht van raadsleden. Digitalisering heeft namelijk een fundamentele impact op onze maatschappij.<sup>1</sup> Het voorbeeld van de slimme lantaarnpaal maakt inzichtelijk dat het gebruik van digitale technologieën allerlei vragen kan oproepen. Het stelt ons voor de vraag in wat voor stad of dorp we willen wonen, en hoe we met elkaar willen omgaan. Daarmee is digitalisering bij uitstek een politieke zaak. Een raadslid dat dus echt het verschil wil maken voor de burger, dient ook sturing te geven aan de inzet van data en digitale technologie in de gemeente.

---

1 Het Rathenau Instituut liet in het rapport 'Opwaarderen, borgen van publieke waarden in de digitale samenleving' zien dat de inzet van digitalisering kan raken aan diverse publieke waarden zoals privacy, autonomie, veiligheid en rechtvaardigheid (Rathenau Instituut, 2017a)



Het Rathenau Instituut deed op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR) en de Vereniging van Griffiers (VvG) onderzoek naar de vraag, hoe gemeenteraden het debat over digitalisering verder kunnen brengen. De gedachte hierachter is dat beleidskeuzes ten aanzien van digitalisering alleen democratisch gelegitimeerd zijn als de raad er richting aan geeft. Om te komen tot democratische besluitvorming rondom de inzet van data en digitale technologie, is een debat tussen goed geïnformeerde gemeenteraadsleden noodzakelijk.

### **Deze publicatie**

Het doel van deze publicatie is duidelijk te maken waarom digitalisering een politiek thema is. We laten zien wat de rol en positie van de gemeenteraad zijn ten aanzien van digitaliseringsvraagstukken op lokaal niveau. We roepen raadsleden op met elkaar het gesprek aan te gaan over de ethische en maatschappelijke dilemma's die ermee gepaard gaan. Om het raadsdebat over digitalisering verder te brengen, verschaffen we handvatten.

In hoofdstuk een schetsen we de rol en positie van de gemeenteraad ten aanzien van digitalisering, formuleren we aanbevelingen voor het raadsdebat en presenteren we een denkraam dat kan worden gebruikt om inzichtelijk te maken waarover raadsleden kunnen nadenken bij digitalisering. Vervolgens laten we in hoofdstuk twee zien hoe het denkraam in de praktijk gebruikt kan worden aan de hand van drie actuele voorbeelden. De behandelde voorbeelden zijn:

- datagebruik in de jeugdzorg;
- de slimme lantaarnpaal;
- de deel- en kluseconomie.

Tijdens ons onderzoek hebben we eerst de huidige praktijk in kaart gebracht: daartoe hebben we raadsverslagen gescand en gesproken met raadsleden en griffiers. Hieruit kwam het beeld naar voren dat raadsleden het lastig vinden de maatschappelijke impact van digitalisering in de volle breedte te overzien. Het denkraam, bedoeld om raadsleden grip op de materie te verschaffen, hebben we ontworpen op basis van informatie uit interviews en eerder onderzoek. Om de bruikbaarheid van het denkraam te toetsen, hebben we tijdens focusgroepen met raadsleden en wethouders de verschillende stappen van het denkraam doorlopen. Hieruit bleek dat het denkraam kan helpen om digitaliseringsvraagstukken op een systematische manier 'af te pellen'. Raadsleden gaven aan dat het gebruik ervan inspanning vergt, maar ook houvast geeft. Het tweede en derde voorbeeld zijn uitgewerkt op basis van eerder onderzoek van het Rathenau Instituut. Meer informatie over de aanpak van het onderliggende onderzoek is te vinden in de eerste bijlage; een lijst van personen met wie gesproken is, staat in de tweede bijlage.

# 1 Digitalisering en de raad

## 1.1 Het belang van debat over digitalisering

Digitalisering speelt tegenwoordig een rol op vrijwel elk gemeentelijk beleidsterrein. Maar waarom is het belangrijk dat juist de gemeenteraad daarover het politieke debat voert? Kort gezegd: omdat digitalisering geen ‘neutraal’ instrument is. Als dat zo zou zijn, zou het digitaliseren van een proces – in de administratie, de communicatie, de dienstverlening – betekenen dat er verder niks verandert, behalve de manier waarop dit proces wordt uitgevoerd. Maar dat is niet zo. Digitalisering heeft namelijk een veel bredere impact.

We zijn vaak geneigd de sociale en maatschappelijke impact van digitalisering te onderschatten. Die reikt veel verder dan waar digitalisering in eerste instantie voor wordt ingezet. In dit hoofdstuk laten we zien dat het gebruik van data en algoritmen allerlei bijeffecten met zich mee kan brengen, die lang niet altijd even wenselijk zijn. Wanneer we de bredere impact ervan expliciet maken, blijkt dat digitalisering bij uitstek een *politiek* thema is.

### Kader 1.1 Digitalisering in het kort

Digitalisering is een veelomvattend begrip dat vele definities kent. Letterlijk betekent digitalisering het ‘omzetten van informatie in nullen en enen’. Maar het behelst veel meer dan het omzetten van analoge informatie in bits en bytes, zo liet het Rathenau Instituut eerder zien (2017a). Door het gebruik van digitale technologieën veranderen onze sociale omgangsvormen, routines en organisatievormen, ontstaan nieuwe verdienmodellen, en raken steeds meer aspecten uit de fysieke en sociale wereld verbonden met de digitale wereld. Digitalisering is niet alleen een kwestie van interne bedrijfsvoering of uitvoering van beleid, maar kent een ‘radicale transformatiekracht’ (Prins et al., 2012). Daarom wordt het in goede banen leiden ervan gezien als een belangrijke maatschappelijke opgave (Rathenau Instituut 2018; Tijdelijke commissie digitale toekomst, 2020).

### 1.1.1 Digitalisering is overal in de gemeente

Je hoeft maar een rondje door de binnenstad te lopen om te kunnen vaststellen dat in de openbare ruimte steeds meer sporen van digitalisering te vinden zijn. Er hangen sensoren die geluidsniveaus meten of het aantal passanten en vervoersbewegingen in kaart brengen. Camera's monitoren het uitgaanspubliek. Daarnaast heeft digitalisering ook op een andere – meer indirecte – manier invloed op de openbare ruimte. Want ook de activiteiten van de talloze webwinkels en online platformen als *Airbnb* en *Deliveroo* hebben in korte tijd hun stempel weten te drukken op het straatbeeld en de leefomgeving in veel steden.

Iets wat op het eerste gezicht onschuldig lijkt, kan na verloop van tijd enorme impact blijken te hebben. Denk aan het spel *Pokémon Go*. Deze app, waarmee de speler in de 'echte' wereld op zoek gaat naar virtuele Pokémondieren, werd enkele jaren geleden in korte tijd razend populair. Met hun mobiel in de hand struinden hordes mensen de straten en parken af op zoek naar een Pokémon. Al snel leidde dat tot allerlei onwenselijke situaties in de publieke ruimte. Zo lieten gamers vaak troep achter, vertraptten ze beschermde natuurgebieden en lieten ze niet op het verkeer.<sup>2</sup> Gemeenten moesten in korte tijd een oplossing bedenken.

Maar digitalisering heeft niet alleen invloed op de manier waarop de openbare ruimte in onze steden en dorpen verandert. Of het nu gaat om vuilnis ophalen, het aantal inbraken terugdringen of overlast door hangjongeren voorkomen, veel gemeenten zien in digitale technologie een handig hulpmiddel om de gemeentelijke dienstverlening te verbeteren. Ook bij de aanpak van maatschappelijke uitdagingen – zoals in het sociaal domein - wordt steeds meer gebruikgemaakt van data en algoritmen. Daarmee beïnvloedt digitalisering ook steeds vaker de relatie tussen overheid en burger.

Welke 'digitaliseringsvraagstukken' er precies spelen, verschilt per gemeente, zo blijkt uit ons onderzoek. Dat hangt bijvoorbeeld af van omvang en ligging, het specifieke karakter en het ambitieniveau van de gemeente. Steden die snel groeien en te maken hebben met ruimtegebrek of verkeerscongestie, experimenteren met digitalisering om vervoersstromen op gang te houden. In gemeenten met een belangrijke regionale voorzieningsfunctie, is het thema winkelleegstand als gevolg van de platformeconomie niet aan de orde, terwijl dit in steden zonder regionale voorzieningsfunctie juist een belangrijke, bestuurlijke opgave vormt.

---

2 Zie <https://nos.nl/artikel/2126658-pokemon-hoofdstad-kijkduin-kan-overlast-pokemon-go-niet-meer-aan.html>; Zie ook het rapport 'Nep echt. Maatschappelijke vraagstukken rond augmented reality' van het Rathenau Instituut (Rathenau Instituut 2020a).

Sommige gemeenten proberen zich te onderscheiden door hun innovatieve karakter. Het is een vorm van *city branding*; deze gemeenten profileren zich als voorlopers op het gebied van technologische innovatie. Ze experimenteren met slimme wegen, wifi-tracking, of andere vormen van tracking. In steden met een technische universiteit loopt de universiteitscampus vaak voorop.<sup>3</sup> Anderzijds zijn er ook gemeenten die in hun beleid opnemen dat zij vooral willen leren van lessen uit andere gemeenten. Zij noemen zichzelf 'slimme volgers'.<sup>4</sup>

Hoewel er verschillen tussen gemeenten zijn, speelt digitalisering tegenwoordig op vrijwel elk beleidsdomein in de gemeente een belangrijke rol. Vaak wordt het gezien als aspect van een specifiek beleidsdossier en ligt de verantwoordelijkheid ervoor bij de wethouder, de ambtenaren en de raadsleden die over dit specifieke dossier gaan. Er wordt dus nog vrij gefragmenteerd over digitalisering gesproken. Een raadslid vertelde: 'Digitaliseringsvraagstukken worden vaak nog afzonderlijk behandeld, bijvoorbeeld als mobiliteitsvraagstuk met een digitaliseringscomponent. Het wordt dan meteen doorgespeeld naar de desbetreffende sector, dus mobiliteit, sociaal domein, of veiligheid'. Een dergelijke benadering gaat voorbij aan het feit dat digitalisering vergelijkbare effecten teweeg kan brengen binnen verschillende domeinen, en dus ook vraagt om een domeinoverstijgende aanpak.<sup>5</sup>

### Drie soorten digitaliseringsvraagstukken

Om enige structuur aan te brengen in het denken over digitalisering, onderscheiden we in deze publicatie drie soorten digitaliseringsvraagstukken die vaak terugkomen in de gemeente. In de eerste plaats gaat het om digitalisering die door de gemeente wordt ingezet om de publieke dienstverlening te verbeteren. In de tweede plaats gaat het om toepassing van digitale technologie in de door de gemeente beheerde openbare ruimte. Tot slot onderscheiden we digitalisering die door private partijen wordt geïnitieerd, en een fundamentele impact heeft op de lokale gemeenschap. Concreet kijken we naar digitalisering:

- *In de publieke dienstverlening*

Het gebruik van digitale technologie door de lokale overheid in het contact of de relatie met de inwoners van de gemeente (dienstverlening, belastingen, sociaal

---

3 De gemeente Eindhoven is onderdeel van een samenwerkingsverband tussen de provincie Noord-Brabant en de vijf grote Brabantse steden Eindhoven, Den Bosch, Tilburg, Breda en Helmond. Dit samenwerkingsverband heeft de niet geringe ambitie om blijvend te behoren tot de top vijf van Europa's kennis- en innovatieregio's. Zie voor meer informatie het rapport 'Voeten in de aarde: datagestuurde innovatie in de stad' van het Rathenau Instituut (Rathenau Instituut 2020b)

4 Zo heeft de gemeente Leeuwarden vorig jaar een digitale agenda opgesteld met de meerjarenkoers voor digitale vernieuwing, waarin men heeft ugesproken het ambitieniveau 'slimme volger' aan te houden (Van der Schaaf et al. 2019).

5 Ook op landelijk niveau is dat besef inmiddels doorgedrongen. Zo adviseerde de Tijdelijke commissie Digitale Toekomst (2020) de Tweede Kamer om een vaste commissie voor Digitale zaken te installeren die de commissieoverstijgende aspecten van digitalisering verkent en agendeert.

domein: inkomensondersteuning, maatschappelijke ondersteuning (Wmo), jeugdzorg, et cetera.).

- *In de openbare ruimte*

Het toepassen van digitale technologie in de openbare ruimte (op straat, in openbare gebouwen; verzameling, verwerking en gebruik van digitale beelddata, geluidsdata, andere data). Meestal geïnitieerd door de overheid, en uitgevoerd in samenwerking met private partners.

- *Elders in de samenleving*

Het gebruik van digitale technologie binnen de gemeente door private partijen met implicaties voor het openbare leven (webwinkels, dienstenplatformen; effecten op economie, logistiek, ruimtegebruik, veiligheid, privacy).

In hoofdstuk twee behandelen we van elk van deze vraagstukken een actueel voorbeeld. Zo kijken we voor digitalisering in de publieke dienstverlening naar het gebruik van data in de jeugdzorg. Bij digitalisering in de openbare ruimte kijken we naar de inzet van slimme lantaarnpalen. Voor digitalisering door andere partijen ten slotte, kijken we naar de gevolgen van de deel- en kluseconomie voor gemeenten.

### 1.1.2 Digitalisering is geen neutraal instrument

Hoewel digitalisering grote voordelen met zich mee kan brengen voor overheid, bedrijven en burgers, is het gebruik ervan niet zonder risico. Dat komt omdat we de (maatschappelijke) impact ervan vaak niet overzien. Technologie wordt meestal gezien als een nuttig hulpmiddel om bepaalde doelen te bereiken, zoals efficiëntie en veiligheid. In deze puur instrumentele visie is de technologie zelf waarde vrij of 'neutraal'.<sup>6</sup> Maar daarmee wordt voorbijgegaan aan het feit dat technologische verandering altijd ook indirecte effecten heeft.<sup>7</sup> Zo leidt het ook tot nieuw gedrag. Kijk maar naar dit voorbeeld.

De opkomst van online streamingdiensten zoals Spotify en Apple Music heeft de muziekindustrie in de afgelopen jaren flink op zijn kop gezet. Muziek hoef je niet meer te kopen. Je kunt een dienst afnemen waarmee je toegang hebt tot vrijwel elk nummer in de wereld. Dat heeft natuurlijk het verdienmodel van artiesten radicaal veranderd. Maar de impact van online muziekdiensten reikt veel verder. Ook het

---

6 Een mooi voorbeeld hiervan vinden we in het WRR-rapport *iOverheid*. Daarin wordt beschreven hoe er ten tijde van de invoering van het burgerservicenummer (BSN) discussie ontstond over de vraag of het BSN een neutraal instrument is of een 'kracht met eigen logica' (WRR 2011, p. 55).

7 De Nederlandse techniekfilosoof Peter-Paul Verbeek stelt dat technologieën onze interpretatie van de wereld 'bemiddelen' of 'mediëren' en zo ons handelen en onze beslissingen mede vormgeven (Verbeek 2014).

product zelf – de muziek – is erdoor veranderd. Dat zit als volgt. Artiesten krijgen niet meer per verkocht album betaald maar per *stream*. En die telt pas mee als er minimaal dertig seconden wordt geluisterd. Een artiest moet dus heel snel de aandacht grijpen. Daarom zit het refrein steeds vaker direct aan het begin van het nummer en worden intro's steeds korter. *'Don't bore us, get to the chorus!'*, zo vatte The Economist deze ontwikkeling samen.<sup>8</sup>

Dit voorbeeld laat een paar dingen zien. Allereerst dat de impact van digitalisering verder reikt dan waar het in eerste instantie voor bedoeld was. Met de introductie van online streamingsdiensten is niet alleen de distributie van muziek veranderd, maar ook het verdienmodel van artiesten. Daarnaast laat het zien dat een deel van de impact vooraf moeilijk te voorzien is. Niet alleen de muziekindustrie is veranderd, maar ook de muziek zelf. Dit komt doordat bij het ontwerpen van de systemen al bepaalde keuzes gemaakt worden die uitdrukking geven aan wat we – blijkbaar – belangrijk vinden, en waar we onze aandacht op gaan richten. Mensen passen hun handelen hier vervolgens op aan.

Iets dergelijks kan ook binnen de gemeente optreden. Want hoe zit het met digitalisering in de openbare ruimte? Iedereen vindt veiligheid belangrijk, maar in hoeverre vinden we het prima als burgers continu het gevoel hebben dat ze bespied worden door sensoren en camera's?<sup>9</sup> En hoe zit dat bij digitalisering in het sociaal domein? Misschien vinden we het handig als beslissingen van zorgverleners worden ondersteund door ICT, maar is het wenselijk dat de rol van ICT verschuift van het ondersteunen van beslissingen naar het feitelijk bepalen daarvan?

Ook in het geval van de slimme lantaarnpaal opperden we dat er sprake kan zijn van onvoorziene bijeffecten. De paal kan worden ingezet om de veiligheid in de wijk te vergroten, maar zou ook onbedoeld invloed kunnen hebben op het gevoel van anonimiteit en vrijheid van de bewoners. Dat kan ertoe leiden dat deze hun gedrag erop aanpassen en dat daarmee ook de interactie tussen de buurtbewoners verandert. Zo ontstaat er met de inzet van nieuwe technologie in feite ook een nieuwe sociale werkelijkheid.

De relatie tussen menselijk handelen en technologie is in hoge mate wederkerig. We zetten technologie in om bepaalde doelen te bereiken, maar de technologie zelf bepaalt vervolgens onze keuzeruimte en geeft zo ook weer vorm aan ons handelen

---

8 The Economist 2019

9 In het rapport 'Burgers en sensoren' liet het Rathenau Instituut zien dat Nederlanders bereid zijn de inzet van sensoren voor veiligheid en leefbaarheid te accepteren, maar daar wel voorwaarden aan stellen. Zo is het onder meer belangrijk dat de privéruimte wordt gerespecteerd, mogen sensoren niet leiden tot discriminatie en willen burgers helder en transparant worden geïnformeerd over de inzet ervan (Rathenau Instituut 2019).

en onze beslissingen. Zodoende is er sprake van een ‘wederzijdse beïnvloeding van technologie en maatschappij’.<sup>10</sup> Technologieontwikkelaars zouden dan ook niet op eigen houtje moeten kunnen beslissen over de technologie die onze leefwereld bepaalt. Het is immers aan democratisch gekozen vertegenwoordigers om voor de samenleving te bepalen wat wenselijk is.

Digitaliseringsprocessen in de gemeente hebben invloed op de manier waarop we wonen, hoe we met elkaar communiceren, hoe onze democratie werkt, hoe ons werk eruit ziet en hoe de economie functioneert.<sup>11</sup> Door internetshoppen neemt het aantal fysieke winkels af en verandert het straatbeeld in het centrum. De toename van online bestellingen van eten zorgt voor een toename van de vervoersbewegingen in een stad. Als een bezorger het eten sneller naar de klant kan brengen, kan hij meer bestellingen aannemen en dus meer geld verdienen. Bovendien lonkt dan een betere *rating*. Daardoor wordt het mogelijk ook minder aantrekkelijk voor bezorgers om voor een rood stoplicht te wachten.

Gemeenten die digitale technologie inzetten, moeten zich rekenschap geven van de bredere impact ervan op de leefwereld van burgers. Bovendien moeten ze oog hebben voor de sociale en maatschappelijke impact van digitalisering die door andere partijen wordt geïnitieerd. Ook die processen hebben immers directe invloed op het leven van de burger.

### 1.1.3 Digitalisering kan publieke waarden onder druk zetten

Het gebruik van digitale technologie zet allerlei veranderingen in gang, waarvan een deel onbedoeld kan zijn (de neveneffecten) en een deel zelfs niet voorzien, terwijl zij burgers wel raken. Nu is verandering op zichzelf niet meteen bezwaarlijk. Het probleem is echter dat sommige van die veranderingen grondrechten en publieke waarden onder druk kunnen zetten. Digitalisering biedt niet alleen kansen om de levenskwaliteit in gemeenten te verhogen, maar brengt ook risico's met zich mee voor persoonlijke vrijheden en sociale rechtvaardigheid.<sup>12</sup>

Het Rathenau Instituut liet in de publicatie ‘Opwaarderen’ uit 2017 zien dat digitalisering belangrijke waarden als autonomie, privacy, rechtvaardigheid en menselijke waardigheid beïnvloedt.<sup>13</sup> Digitale technologie kan gebruikt worden om allerlei waarden te borgen, maar kan ze bij bepaald gebruik ook onder druk zetten.

---

10 Smit en Van Oost 1999

11 Zo liet het Rathenau Instituut zien in de publicatie ‘Waardevol Digitaliseren’ (Rathenau Instituut 2018)

12 Dat signaleerde ook het Wetenschappelijk Bureau GroenLinks (2019) in zijn ‘Handvest voor de slimme stad’. Daarin worden volksvertegenwoordigers in verschillende bestuurslagen opgeroepen zich sterker te bemoeien met de inzet van technologie.

13 Zie ook het rapport ‘Opwaarderen’ (Rathenau Instituut 2017a)

De volgende tabel – uit diezelfde publicatie – illustreert vooral dat laatste.

**Tabel 1: publieke waarden die geraakt worden door digitalisering**

Waarde	Maatschappelijke en ethische vraagstukken
Privacy	Gegevensbescherming, digitaal huisrecht, mentale privacy, surveillance, doelverschuiving
Autonomie	Keuzevrijheid, vrijheid van meningsuiting, manipulatie (verspreiding van desinformatie, <i>microtargeting</i> ), bescherming democratie, paternalisme, vaardigheden, grenzen zelfredzaamheid
Veiligheid	Informatieveiligheid, identiteitsfraude, fysieke veiligheid
Controle over technologie	Controle over en inzicht in algoritmen, verantwoordelijkheid, voorspelbaarheid
Menselijke waardigheid	Dehumanisatie, instrumentalisering, deskilling, desocialisatie, werkloosheid
Rechtvaardigheid	Discriminatie, uitsluiting, gelijke behandeling, stigmatisering
Machtsverhoudingen	Oneerlijke concurrentie, uitbuiting, relatie consument-bedrijf, relatie bedrijf-platform

Het lastige van technologische ontwikkelingen is dat de precieze uitwerking ervan op de samenleving zich moeilijk laat voorspellen. De effecten zijn meervoudig en complex. Bovendien zijn ze vaak pas na verloop van tijd zichtbaar en kunnen ze zich voordoen op onvoorziene plekken. Naarmate een nieuwe technologie breder wordt toegepast, zal de impact ervan ook toenemen. Doorgaans is men geneigd 'de impact van nieuwe technologieën op de korte termijn te overschatten, en op de lange termijn te onderschatten'.<sup>14</sup>

Dat het een lastige opgave is om vooraf de precieze impact en wenselijkheid van technologie te bepalen, betekent niet dat politici het daarom maar achterwege moeten laten. Integendeel, het is juist nog belangrijker om het beoordelingsproces zo in te richten dat volksvertegenwoordigers vooraf eisen kunnen stellen aan de technologie, en tussendoor kunnen bijsturen op de maatschappelijke effecten ervan. Het is belangrijk vooraf goed na te denken over de vraag welke waarden daarbij leidend moeten zijn.

<sup>14</sup> Dit principe staat bekend als de 'wet van Amara', naar technologieonderzoeker en futuroloog Roy Amara. Zie [https://en.wikipedia.org/wiki/Roy\\_Amara](https://en.wikipedia.org/wiki/Roy_Amara)



### 1.1.4 Digitalisering is een politieke zaak

Sommige bestuurders hebben een groot geloof in het probleemoplossend vermogen van technologie, ook wel *technosolutionisme* genoemd.<sup>15</sup> Als er een probleem is, zoeken ze de oplossing in nieuwe technologie ('daar heb ik een app voor'). Daar staan andere bestuurders tegenover die erg sceptisch zijn: nieuwe technologie is niet de oplossing, maar juist het probleem – niet aan beginnen dus.

Maar een technologie als digitalisering is op zichzelf niet meteen goed of slecht. Het gaat om de manier waarop zij wordt gebruikt. Dat bepaalt de uitwerking ervan. Het is belangrijk te beseffen dat technologie ook altijd een sociale en maatschappelijke impact heeft. Een gemeenteraad wil dan ook kunnen sturen op die impact, zodat de positieve effecten gerealiseerd worden, en de negatieve binnen de perken blijven.

Zoals we in de vorige paragraaf concludeerden, is het belangrijk om vooraf goed na te denken over welke waarden leidend moeten zijn bij digitalisering. Het is goed te vermelden dat er op dat gebied door gemeenten inmiddels belangrijke stappen zijn gezet. Zo heeft de VNG vorig jaar de 'principes voor de digitale samenleving' vastgesteld, die als gemeenschappelijk kader zullen gelden voor digitalisering in de publieke ruimte.<sup>16</sup> Er is onder meer afgesproken dat de digitale infrastructuur voor iedereen beschikbaar, toegankelijk, transparant en veilig moet zijn.

Deze principes vormen een belangrijk startpunt voor democratische sturing op digitale technologie, maar het is slechts een eerste stap. Digitalisering is namelijk geen frictievrij proces. De inzet ervan vraagt om een *afweging* van waarden. Soms verkiezen we veiligheid boven privacy. Denk aan camera's die voortdurend het aanwezige publiek in een uitgaansstraat monitoren om daarmee verstoringen van de openbare orde te kunnen voorkomen. Soms wordt privacy verkozen boven veiligheid. Bijvoorbeeld als er sprake is van een app die via het traceren van contacten de gezondheid van burgers beschermt, maar kan leiden tot een verlies aan controle over data.

Digitalisering dwingt ons om publieke waarden tegen elkaar af te wegen. Hoe die afweging precies uitpakt, is uiteindelijk afhankelijk van iemands normatieve kader. Het zijn normatieve keuzes waarover je van mening kunt verschillen. Maar het betekent wel dat de uitwerking ervan vooraf niet vaststaat: er valt wat te kiezen.

---

15 Zo waarschuwde een groep van meer dan zestig wetenschappers en hoogleraren in 2020 voor de risico's van 'technosolutionisme' bij de aanpak van COVID-19 omdat technologie 'zelden dé oplossing voor een bepaald probleem is'. Zie voor de brief: <http://allai.nl/wp-content/uploads/2020/04/Online-versie-Brief-Minister-President-Rutte-Ministers-De-Jonge-Van-Rijn-Grapperhaus-de-heer-Sijbesma-inzake-COVID-19-tracking-en-tracing-en-gezondheidsapps.pdf>

16 VNG 2019

## 1.2 De huidige praktijk

‘De slimme deurbel? Dat boeit mij niet! Ik kan toch niet overal een mening over hebben?’, zegt een raadslid op een raadsinformatieavond over digitalisering. Een commissielid valt hem bij: ‘Ik vraag me af of de gemeenteraad überhaupt over dat soort zaken zou moeten praten. Er zijn veel te veel van die digitale toepassingen. Die kunnen we echt niet allemaal behandelen in de raad’.

In deze gemeente wordt momenteel geëxperimenteerd met de slimme deurbel, maar in de raad was daar tot op dat moment nog niet over gesproken. Het raadslid legt uit dat hij zijn aandacht liever aan andere zaken besteedt. Bijvoorbeeld aan maatschappelijke vraagstukken zoals de leefbaarheid in kwetsbare wijken, en de gevoelens van onveiligheid die mensen daar ervaren. Desgevraagd lijkt het hem wel een goed idee om maatregelen te nemen die ervoor zorgen dat de gevoelens van onveiligheid en het aantal inbraken afnemen. Maar de slimme deurbel? Daar hoeven raadsleden zich toch niet mee bezig te houden.

Later op de avond komt hetzelfde raadslid opnieuw aan het woord. Hij is van mening veranderd. ‘Ik wist helemaal niet wat die slimme deurbel allemaal deed. Ik hoor net dat dat ding in de meerderheid van de gevallen ook de openbare weg filmt, dus ook toevallige voorbijgangers en burens. En dat wordt allemaal opgeslagen op de servers van Amazon ergens in Amerika. Daar zouden we in de raad met elkaar het debat over moeten voeren!’

### 1.2.1 Weinig aandacht voor digitalisering

Hoewel er alle aanleiding toe is voor een gemeenteraad om zich uit te spreken over digitalisering, komt uit onze gesprekken met raadsleden en griffiers en een analyse van raadsverslagen, het beeld naar voren dat dit momenteel nauwelijks het geval is. De inzet van digitale technologie en de sociale en maatschappelijke effecten die dit teweegbrengt, zijn nog maar zelden onderwerp van debat in de gemeenteraad. Daarmee ontsnapt het aan democratische afweging. Zelfs in gemeenten waar men volop gebruikmaakt van data en algoritmen, in de gemeentelijke dienstverlening of in de publieke ruimte, lijkt de gemeenteraad nog maar nauwelijks kaders te stellen. Meerdere respondenten gaven aan dat de raad momenteel vooral een *reactieve* rol heeft.

Raadsleden verwachten van digitalisering vooral dat het voordelen zal opleveren in termen van efficiëntie en effectiviteit van de beleidsuitvoering. Als er al vragen worden gesteld aan het college, gaan die meestal over zorgen ten aanzien van de

privacy van de burger. Hoewel dat een terecht aandachtspunt is, duidt het wel op een vrij beperkte kijk op de mogelijke bijwerkingen.

Bovendien worden dergelijke vragen vaak afgedaan met een belofte dat men voldoet aan de eisen van de AVG en dat de data zoveel mogelijk geanonimiseerd zullen worden. De meeste raadsleden zijn daarmee al snel tevreden. De reflex is vaak 'wat mogen we?' en niet 'wat willen we?'. Daarmee ontbreekt het aan ethische reflectie op de wenselijkheid van de mogelijke maatschappelijke effecten.

Omdat gemeenteraden digitalisering niet als zodanig bespreken, vindt er geen systematische inventarisatie plaats van beoogde en niet-beoogde effecten van specifieke toepassingen van digitale technologie, zo blijkt uit ons onderzoek. Ook worden normatieve afwegingen die schuilgaan achter beleidskeuzes vrijwel nooit expliciet gemaakt. Dat ontnemt de raad mogelijkheden om effectief te kunnen bijsturen als dat nodig is. Ook is er hierdoor geen zicht op niet-technologische oplossingen of alternatieve beleidsopties die mogelijk minder onwenselijke bijeffecten hebben.

---

### Kader 1.2 Het huidige debat over digitalisering

- Op dit moment is er nauwelijks sprake van een debat in gemeenteraden over de toepassing van digitale technologie en een afweging van achterliggende waarden.
  - Omdat dit debat niet plaatsvindt, wordt de mogelijke impact van digitalisering vooraf niet systematisch onderzocht en verhelderd, en worden normatieve afwegingen die aan beleidskeuzes ten grondslag liggen, niet expliciet gemaakt en besproken.
  - In diverse gemeenten geven onze respondenten aan dat de raad ten aanzien van digitalisering vooral een reactieve rol aanneemt.
  - Als er toch vragen worden gesteld, is dat vaak naar aanleiding van berichtgeving vanuit de media over misstanden of risico's. De vragen gaan dan vaak over privacy.
-

## 1.2.2 Waarom er weinig aandacht is voor digitalisering

In ons onderzoek zijn wij drie oorzaken tegengekomen die verklaren waarom digitalisering momenteel nog weinig aandacht krijgt in gemeenteraden.

### **Raadsleden zijn zich vaak niet bewust van de maatschappelijke impact**

In de eerste plaats zijn raadsleden zich vaak niet bewust van de maatschappelijke impact die digitalisering kan hebben. Ze hebben veelal een vrij instrumentele visie op digitalisering en zien daardoor niet de ethische en politieke aspecten ervan, en wat hun eigen rol hierbij kan zijn. Wanneer dit inzichtelijk wordt gemaakt, kan hun houding ineens veranderen, zo is de ervaring van een aantal raadsleden dat bewustwordingsavonden organiseerde. In ons onderzoek kwamen we dit zelf ook tegen, zoals te lezen viel bij het voorbeeld van de slimme deurbel.

### **Raadsleden denken onvoldoende kennis van de materie te hebben**

Daarnaast komt uit onze interviews naar voren dat veel raadsleden zichzelf niet bekwaam achten om met digitaliseringsvraagstukken aan de slag te gaan. Zij menen dat ze niet beschikken over voldoende technische kennis, vragen zich af hoever hun bevoegdheden op het thema digitalisering reiken, of dit niet meer iets is voor het college van B&W, en welke middelen zij ter beschikking hebben om hierbij richting te geven. Een griffier zei hierover: 'Ze vinden het vaak te specialistisch om zich er mee te bemoeien. Dat wordt letterlijk zo gezegd'.

### **Raadsleden en wethouders zien digitalisering als een kwestie van uitvoering**

De gemeenteraad is er om de beleidskaders vast te stellen, en het college van B&W gaat over de uitvoering van het beleid binnen die kaders – zo is de rolverdeling. Raadsleden beschouwen digitalisering vaak als een kwestie van uitvoering en daarmee als iets dat niet onder hun verantwoordelijkheden valt. Tegelijk willen wethouders ook niet dat raadsleden op de stoel van de wethouder gaan zitten. Dit is zeker het geval wanneer het om bestaande processen gaat. Daarmee gaat men voorbij aan het feit dat digitalisering ook invloed heeft op de kaders waarbinnen het beleid wordt uitgevoerd.

---

### Kader 1.3 Waarom er weinig aandacht is voor digitalisering

- Raadsleden zijn zich weinig bewust van de impact van digitalisering. Het ontbreekt hen aan inzicht in de mogelijke effecten.
  - Raadsleden zien digitalisering vaak als een ingewikkeld en technisch thema en krijgen er moeilijk vat op. Hun primaire interesse ligt bij maatschappelijke thema's.
  - Wethouders vinden de betrokkenheid van raadsleden belangrijk, maar willen niet dat raadsleden op de stoel van de wethouder gaan zitten. Vaak zien zij digitalisering als beleidsuitvoering, en daar gaan zij over.
- 

## 1.3 De opgave en de handvatten

Tijdens onze interviews kwam naar voren dat veel gemeenteraadsleden worstelen met hun rol en positie bij digitalisering in de gemeente. Want hoewel digitalisering inmiddels is doorgedrongen tot in de haarvaten van onze samenleving, is vaak nog onduidelijk hoe gemeenteraden hier richting aan kunnen geven. Sturen op waardevolle digitalisering vereist een continue verkenning van de mogelijkheden en risico's die digitale technologie met zich mee kan brengen. Het is een zoektocht die raadsleden bovendien niet in hun eentje kunnen ondernemen.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk hebben we betoogd dat digitalisering de aandacht van de gemeenteraad meer dan waard is: het is een politieke zaak, omdat het allerlei vormen van impact heeft. In de tweede paragraaf hebben we op basis van onze onderzoeksgegevens vastgesteld dat digitalisering om diverse redenen momenteel nog weinig aandacht krijgt van gemeenteraden. Daaruit volgt de opgave: breng het politieke debat over digitalisering in de gemeenteraad op gang. Hiervoor moeten twee zaken aangepakt worden: organisatie en inhoud.

### 1.3.1 Organisatie: voldoende informatie en helderheid over rollen

Op basis van de focusgroepen met raadsleden en wethouders, concluderen we dat er aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan om het debat in de raad over digitalisering op een constructieve manier te laten verlopen. Deze voorwaarden zijn:

- Raadsleden moeten voldoende inzicht hebben in de maatschappelijke effecten van specifieke voorstellen voor toepassing van digitale technologie.
- Raadsleden moeten voldoende kijk hebben op hun interventiemogelijkheden (bijvoorbeeld om effecten te verzachten of eventuele risico's te verminderen).
- Voor raadsleden en collegeleden moet duidelijk zijn wie verantwoordelijk is voor de effecten en neveneffecten van de implementatie van digitale technologie.

Uit onze gesprekken met raadsleden en wethouders komen vijf suggesties naar voren die kunnen helpen om aan deze voorwaarden te voldoen:

- Om de benodigde informatie over maatschappelijke effecten van digitalisering op tafel te krijgen, kan de raad aan het college vragen om aan raadsvoorstellen een 'digitaliseringsparagraaf' toe te voegen, waarin een analyse is opgenomen van voorziene en potentiële effecten van digitalisering en van de mogelijkheden hierin verschillende keuzes te maken.
- Meer algemeen kan de raad het college van B&W vragen om een digitaliseringsvisie te formuleren, waarin beleidsuitgangspunten staan voor zaken als het verzamelen, bewerken en gebruiken van data, het gebruik van algoritmen, en dergelijke.<sup>17</sup>
- Om meer zicht te krijgen op niet alleen de relevante effecten van digitalisering, maar ook op de mogelijkheden hier als gemeenteraad invloed op uit te oefenen, kan het helpen informatieavonden te organiseren, waarop experts raadsleden wegwijs maken. Aangezien de behoefte aan informatie vrij breed leeft onder raadsleden, is dit een activiteit die door de VNG zou kunnen worden ondersteund.
- Om lokaal de benodigde expertise te mobiliseren ter ondersteuning van college en raad, kan een 'digitaliseringsraad' ingesteld worden, bijvoorbeeld naar het model van de WMO-raad, zoals die in veel gemeenten actief is. Een digitaliseringsraad kan een onafhankelijke raad zijn die beleidsvoornemens met een digitaliseringscomponent toetst op maatschappelijke impact en die college en raad op digitaliseringsgebied van advies dient.
- Om de verantwoordelijkheid voor digitalisering en de gevolgen daarvan helder te beleggen, is het raadzaam deze onder te brengen bij één wethouder digitalisering.

---

<sup>17</sup> De 'Principes voor de digitale samenleving' van de VNG (2019) kunnen hierbij ter inspiratie of als uitgangspunt dienen.

### 1.3.2 Inhoud: een handreiking voor de raad

Organisatie en voorbereiding zijn belangrijk, maar uiteindelijk moet het politieke debat over digitalisering gevoerd worden in de raadsvergadering. Het is een misverstand dat raadsleden daarvoor specifieke technische kennis nodig hebben. Zij gaan immers over de maatschappelijke impact van de technologie, en kunnen daaraan dan ook voorwaarden stellen. Daarom is het vooral belangrijk dat raadsleden zicht krijgen op de brede sociale en maatschappelijke impact van digitalisering, en de mogelijkheden die zij hebben om hier richting aan te geven.

#### Denkraam voor systematische afweging

Om raadsleden enig houvast te geven bij het bepalen van de gewenste richting en impact van digitaliseringsprocessen, heeft het Rathenau Instituut een 'denkraam' ontwikkeld. Dit is bedoeld als hulpmiddel om op een systematische manier tot afwegingen en besluiten te komen bij digitaliseringsprocessen in de gemeente. Het denkraam kan door individuele raadsleden worden gebruikt als *hulpmiddel* bij de voorbereiding van een debat over een specifieke casus, of het tussentijds evalueren van lopende digitaliseringstrajecten. Daarnaast kan het ook behulpzaam zijn om het denkraam gezamenlijk in te vullen. Zo kan het bijvoorbeeld worden ingezet als *gespreksinstrument* over specifieke digitaliseringskwesties.

#### Hoe kom je aan de benodigde informatie?

We hebben de bruikbaarheid van het denkraam getoetst tijdens focusgroepen met raadsleden en wethouders. Hieruit bleek dat het denkraam raadsleden kan helpen om de complexiteit van digitaliseringsvraagstukken op een systematische manier 'af te pellen'. Raadsleden gaven aan dat het houvast geeft bij de oordeelsvorming. Wel werd duidelijk dat het voor individuele raadsleden een lastige exercitie blijft om alle aspecten van digitaliseringskwesties zelf in kaart te brengen. Een belangrijke vraag is dus hoe je aan de benodigde informatie komt. In de vorige paragraaf hebben we een aantal suggesties gedaan om kennis in de raad te mobiliseren. Uit de focusgroepen kwamen nog andere suggesties naar voren die kunnen helpen bij het invullen van een denkraam.

Zo kunnen raadsleden ervoor kiezen om tijdens verdiepingsavonden uitgebreider in te gaan op specifieke digitaliseringsvraagstukken. Uit ons onderzoek blijkt dat het organiseren van dergelijke sessies kan helpen om het bewustzijn rondom het thema te vergroten. Het denkraam kan worden gebruikt om gezamenlijk de verschillende (ethische) afwegingen rondom digitalisering in kaart te brengen. Hiervoor zijn verschillende informatiebronnen mogelijk. Ten eerste is het nuttig om inwoners uit te nodigen om hun perspectief te bespreken. Ten tweede kan het nuttig zijn om vertegenwoordigers uit andere gemeenten uit te nodigen om hun ervaringen te delen. Ten derde kan het helpen om een expert uit te nodigen die vanuit zijn of haar expertise bepaalde aspecten kan verhelderen.

**Het raadslid bepaalt**

Het denkraam genereert geen concrete antwoorden, maar is bedoeld om de praktische consequenties van digitalisering en de daarmee samenhangende politieke keuzes, die in het huidige debat nog vaak impliciet blijven, aan het licht te brengen. Het helpt raadsleden om een bewuste afweging te maken gebaseerd op wat zij belangrijk vinden. Welke waarde(n) uiteindelijk het zwaarst weegt of wegen, moeten raadsleden zelf bepalen.

Op de volgende pagina laten we de verschillende stappen van het denkraam zien. In het daarop volgende hoofdstuk laten we aan de hand van drie actuele voorbeelden zien hoe het denkraam in de praktijk gebruikt zou kunnen worden.



## Denkraam digitalisering <sup>18</sup>

### Stap 1. Specificeer de beleidsdoelen

**Beleidsdoelen:** Digitalisering is een middel, geen doel. Expliciteer de doelen van het beleid waarvoor het gebruik van digitale middelen wordt overwogen. Verhelder hoe digitale technologie precies bijdraagt aan de gestelde beleidsdoelen. Verken of de beleidsdoelen ook met inzet van alternatieve instrumenten gerealiseerd kunnen worden.

### Stap 2. Onderzoek de kaders en sturingsmogelijkheden: breng de context, dynamiek en interventiemogelijkheden rondom het digitaliseringsproces in kaart

**Het brede kader:** Breng relevante vaststaande kaders in beeld, zoals wetgeving, uitvoeringskaders, financiële kaders, samenwerkingsovereenkomsten en gemeenschappelijke regelingen. De inzet van data en algoritmen krijgt vorm binnen deze kaders.

**Knoppen:** Breng interventiemogelijkheden in kaart, zoals:

- **Rechten** (het recht op toegang tot data, ...);
- **Regels** (over het gebruik van algoritmen, ...);
- **Initiatief en ontwikkeling** (zelf ontwikkelen van digitale instrumenten of uitbesteden, ...);
- **Geld** (budget voor ontwikkeling, voor beheer en onderhoud, ...);
- **Organisatie en procedures** (kwaliteitscontrole, klachtenprocedure, ...);
- **Toezicht en handhaving** (monitoringssysteem, ...).

### Stap 3. Onderzoek de maatschappelijke impact: breng naast de beoogde voordelen ook de risico's en mogelijke neveneffecten in kaart

**Voordelen van het gebruik van data:** effectiever beleid (betere doelbereiking); efficiënter beleid (lagere kosten).

**Risico's en mogelijke neveneffecten:** inbreuken op privacy; stigmatiserende en discriminerende effecten; ondermijning van de relatie overheid-burger (signaal dat de overheid burgers wantrouwt); implicaties voor economische structuur, karakter en organisatie van werk, professionele autonomie, ondernemerschap, gebruik van de publieke ruimte, verandering van vervoersstromen, et cetera.

---

<sup>18</sup> Een meer uitgebreide versie van het denkraam is te vinden in bijlage 3.

**Stap 4. Ga de impact van verschillende interventies na: hoe kun je met de interventiemogelijkheden de digitalisering zo beïnvloeden, dat de beoogde effecten gerealiseerd worden, en de ongewenste neveneffecten beperkt?**

**Oorzaak en gevolg:** Ga na hoe het draaien aan de knoppen (uit stap 2) effect heeft op de impact van digitalisering (uit stap 3).

**Stap 5. Kies: maak afwegingen, maak een keuze waarop te sturen en bepaal bijbehorende interventies**

**Politieke keuzes:** Stel vast welke maatschappelijke impact van digitalisering – gezien vanuit het eigen politiek perspectief – gewenst is, welke acceptabel en welke onacceptabel is. Bepaal hoe door aan de ‘knoppen’ te draaien gestuurd kan worden op gewenste uitkomsten, en het risico op onacceptabele effecten beperkt kan worden.

**Figuur 1: de vijf stappen van het denkraam digitalisering**



## 2 Het denkraam toegepast

In dit hoofdstuk lichten we het gebruik van het denkraam voor digitalisering verder toe. We laten aan de hand van drie casussen zien hoe het denkraam zou kunnen worden gebruikt om op een systematische manier alle aspecten en de daarmee samenhangende politieke keuzes in kaart te brengen. We behandelen een voorbeeld van elk van de drie soorten digitaliseringsvraagstukken die we in het vorige hoofdstuk hebben geïdentificeerd. Het gaat om dataverzameling in de jeugdzorg, de slimme lantaarnpaal en de deel- en kluseconomie. Hoewel we niet pretenderen dat we hiermee een volledige analyse presenteren, maken de toepassingen duidelijk dat de effecten van digitalisering meervoudig en complex zijn, maar dat raadsleden ook beschikken over instrumenten om hieraan richting te geven.

### 2.1 Data in de jeugdzorg

#### Hulp aan kwetsbare gezinnen

Sinds de decentralisaties in het sociaal domein spelen gemeenten een belangrijke rol bij de zorg voor en ondersteuning van diverse kwetsbare groepen. Zo zijn gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk voor de jeugdzorg. De jeugdzorg is bedoeld om ouders en hun kinderen ondersteuning te bieden bij ontwikkelings- en opvoedingsproblemen. De gemeente zorgt dat deze kwetsbare gezinnen de hulp krijgen die ze nodig hebben.



Dat is geen gemakkelijke opgave. Uit recent onderzoek blijkt dat juist gezinnen met de meest complexe en zware problematiek vaak te laat – of zelfs niet – geholpen worden.<sup>19</sup> Bovendien hebben jeugdzorgaanbieders te maken met grote financiële

---

<sup>19</sup> Zo bleek onder meer uit het rapport 'Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd' van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2019).

druk, terwijl het aantal jongeren in de jeugdzorg alleen maar toeneemt. Dat alles heeft geleid tot wachtlijsten, bezuinigingen, uitgesteld onderhoud en problematiek waarbij de kwetsbare kinderen om wie het gaat niet gebaat zijn.

Binnen deze context gingen gemeenten de afgelopen jaren op zoek naar manieren om de uitvoering te verbeteren door kosten van de jeugdzorg onder controle te krijgen. Er wordt momenteel geëxperimenteerd met de inzet van big data om problemen al in een vroeg stadium op het spoor te komen.<sup>20</sup> Als gezinnen geholpen kunnen worden vóórdat ze in de problemen komen, scheelt dat een boel ellende, zo is de gedachte. En daarmee ook de nodige kosten. Dit experiment is niet geheel zonder risico. Datasystemen kennen namelijk een eigen logica en een eigen dynamiek, en aan een doordacht gebruik ervan zijn eisen verbonden. Het roept de vraag op waar een raadslid aan moet denken bij het sturen op een wenselijke inzet van data in de jeugdzorg.

### **Analyse met behulp van het denkraam**

Om raadsleden te helpen bij het vormen van een mening over de inzet van data in de jeugdzorg, passen we het 'denkraam digitalisering' toe op deze casus. Hiermee pretenderen we niet een volledige analyse van deze casus te geven, maar willen we inzichtelijk maken hoe het denkraam toegepast kan worden bij de beoordeling van het gebruik van data in de jeugdzorg. Het denkraam voor deze casus is ingevuld aan de hand van informatie uit diverse gesprekken met stakeholders en raadsleden, en aangevuld met een aantal recente publicaties over het gebruik van data in de jeugdzorg.

### **Stap 1. Specificeer de beleidsdoelen**

**Beleidsdoel:** Als gevolg van decentralisaties zijn gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk voor de jeugdzorg en het behalen van de doelen van de Jeugdwet. Met deze wet wordt ingezet op een verschuiving van curatief naar preventief beleid. Het vroeg signaleren van problematiek staat centraal. Tevens streeft men naar een integrale benadering van multiproblematiek in gezinnen.

Hoe een gemeente hier precies uitvoering aan moet geven, is niet vastgelegd in de Jeugdwet. Bij de uitvoering hebben gemeenten een zekere mate van beleidsvrijheid gekregen, vanuit de gedachte dat zij in staat moeten zijn om maatwerk te leveren. Dit betekent dat veel afhangt van de visie van de gemeente op goede jeugdzorg: wanneer is daar sprake van?

Dit speelt tegen de achtergrond van forse uitdagingen binnen het jeugddomein: een stijgend beroep op de zorg, een structureel tekort aan financiële middelen, en een uitdagende context van decentralisatie van de afgelopen vijf jaar waarin gemeenten op zoek moeten naar manieren om invulling te geven aan hun nieuwe verantwoordelijkheden.

**Inzet van digitale technologie:** Met data kan men het risico op problemen in gezinnen in kaart brengen. Het gaat dan om zaken die worden vastgelegd door hulpverleners over problematiek, diagnoses, behandeling, maar ook schulden en omstandigheden van gezinnen. Maar er kunnen ook andere databronnen worden aangeboord, bijvoorbeeld aanvullende data over de ouders (denk aan: gegevens over hun opleiding, leeftijd, werkervaring), de buurt en de sociale context. De data hoeven dus niet noodzakelijk direct betrekking te hebben op het specifieke kind of het gezin in kwestie. Zo kan er ook gebruik worden gemaakt van CBS-data, bijvoorbeeld over het gemiddelde energieverbruik in een buurt, inkomen, gebruik van sociale zekerheid of nabijheid van voorzieningen, of van data van woningbouwcorporaties en van criminaliteitscijfers van de politie.

Aan de hand van deze data worden risicoprofielen van gezinnen gemaakt. Hiermee beoogt men tijdig te kunnen ingrijpen bij risicogezinnen, voordat problemen zich voordoen. Daarmee wordt aangesloten bij het preventieve karakter van de Jeugdwet. Een centrale opslag van data maakt het bovendien makkelijker om dossiers te delen en draagt bij aan de doelstelling om multiproblematiek integraal te behandelen. Tot slot kunnen vroegtijdige interventies ook leiden tot een besparing op de financiële middelen.

## **Stap 2. Onderzoek de kaders en sturingsmogelijkheden: breng de context, dynamiek en interventiemogelijkheden rondom het digitaliseringsproces in kaart**

**Het brede kader:** De gemeente is verantwoordelijk voor het behalen van de doelen van de Jeugdwet. De wet stelt kaders en eisen aan de uitvoering. Naast gemeenten spelen zorgverleners een belangrijke rol. De inkoop van jeugdzorg is doorgaans georganiseerd binnen een gemeenschappelijke regeling. Voor gemeenten is de uitvoering van de jeugdzorg lastig te coördineren, omdat veel beslissingen 'elders' worden genomen. Daardoor ervaren veel raadsleden afstand, en hebben zij minder goed zicht op hun sturingsmogelijkheden.<sup>21</sup>

---

21 Dit bleek onder meer uit het rapport 'Decentrale zaak is politieke taak: naar een sturende van de gemeenteraad in het sociaal domein' van de Raad voor het openbaar bestuur (2020).

**Betrokkenen bij digitalisering:** De inzet van data en algoritmen krijgt vorm binnen een gevarieerde coalitie van gemeenten en zorgverleners.

Uniformering en standaardisering van aanpakken en werkwijzen is een uitdaging, en dat geldt ook voor het gebruik van data. Binnen deze context kunnen gemeenteraadsleden afwegingen maken als het gaat om de inzet van data en algoritmen. Die voorwaarden politiseren – politieke keuzes hierbij expliciet maken – helpt om de sturingsruimte inzichtelijk te maken.

**Knoppen:** Gemeenten kunnen binnen deze kaders zelf invloed uitoefenen op de manier waarop partijen – waaronder de gemeente zelf – data en algoritmen gebruiken. Dat zijn de ‘knoppen’ waaraan de raad kan draaien. Wij onderscheiden zes soorten knoppen:

- **Rechten** Omdat er gebruikt wordt gemaakt van zeer persoonlijke en gevoelige informatie over gezinnen, is het belangrijk oog te hebben voor de rechten van betrokkenen. Denk aan het eigendomsrecht op data, recht op toegang tot data, recht op inzage in wat er met data gebeurt, recht op uitleg en motivatie van een op basis van data genomen beslissing;
- **Regels** De gemeente kan regels en voorwaarden stellen ten aanzien van welke data er wel of niet mogen worden verzameld, bijvoorbeeld over afkomst, opleiding of inkomen, wat er met deze data gedaan mag worden, waarvoor je algoritmen mag gebruiken, aan welke voorwaarden algoritmen moeten voldoen, en wat er met de uitkomsten gebeurt;
- **Initiatief en ontwikkeling** Bijvoorbeeld digitale instrumenten in eigen beheer ontwikkelen, dan wel het uitbesteden daarvan; het gebruik in eigen hand houden, dan wel dit onderbrengen bij een externe (publieke of private) partij. Vanwege de gevoeligheid van de informatie kan dat laatste zeer onwenselijk zijn.
- **Geld** Gemeenten bepalen het budget waarmee hulpverleners cliënten moeten helpen. Daarmee heeft de gemeente greep op het totale budget, maar niet op de manier waarop een individuele hulpverlener binnen de organisatie het budget besteedt. Maar omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de inkoop kan de raad daar wel eisen aan stellen; waar moeten de inkopers op sturen?
- **Organisatie en procedures** Bijvoorbeeld een loket voor vragen en toelichting, een ombudsman voor klachten, een systeem voor kwaliteitscontrole, een toedeling van verantwoordelijkheden, een klachtenprocedure, een procedure voor herstel van fouten;
- **Toezicht en handhaving** Bijvoorbeeld een afspraak over informatieverstrekking aan de raad, een systeem om te registreren en te meten of het beleid werkt zoals verwacht en of beoogde effecten

optreden, of er neveneffecten zijn en of fouten gesignaleerd en gecorrigeerd worden.

### **Stap 3. Onderzoek de maatschappelijke impact: breng naast de beoogde voordelen ook de risico's en mogelijke neveneffecten in kaart**

**Voordelen van het gebruik van data:** de beoogde voordelen van de inzet van data in de jeugdzorg liggen met name in een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van het gevoerde beleid. Wanneer men risicogezinnen in een vroeg stadium op het spoor komt kan men, door middel van vroegtijdige interventies, de veiligheid van de kinderen vergroten. In stap 1 zagen we al dat de inzet van data kan bijdragen aan meerdere algemene beleidsdoelstellingen.

**Risico's en mogelijke neveneffecten:** Daar staat tegenover dat het verzamelen en verwerken van zeer gedetailleerde en gevoelige data van kinderen en hun gezinnen, een zekere mate van privacyschending met zich meebrengt. Bovendien kan het in kaart brengen van bepaalde risicogroepen stigmatiserende en discriminerende effecten hebben, en ongelijkheid in de hand werken.<sup>22</sup> Critici van het gebruik van data in de jeugdzorg menen dat het uitgaat van wantrouwen richting ouders.<sup>23</sup> Dat ondermijnt ook de autonomie van ouders. Daarnaast is een mogelijk neveneffect van datagebruik dat het het werk van hulpverleners kan veranderen. Zij moeten misschien ook bijgeschoold worden om met data en algoritmen te kunnen werken. Tot slot is het de vraag wat de impact is op hun professionele autonomie.

### **Stap 4. Ga de impact van verschillende interventies na: hoe kun je met de interventiemogelijkheden de digitalisering zo beïnvloeden dat de beoogde effecten gerealiseerd worden, en de ongewenste neveneffecten beperkt?**

Wie ervan overtuigd is dat de inzet van technologie alleen maar invloed heeft op vooropgestelde doelen als efficiëntie en het verbeteren van veiligheid, heeft weinig oog voor de bredere impact ervan. Uit de vorige stap is gebleken dat de inzet van data in de jeugdzorg ook allerlei andere (neven)effecten sorteert. Voor raadsleden is het zaak deze tegen elkaar af te wegen. In welke mate staat een inbreuk op de privacy in verhouding tot het beoogde doel? Welke mate van stigmatisering of (positieve) discriminatie is acceptabel om de veiligheid van kinderen te vergroten? Is

---

22 Zie bijvoorbeeld Eubanks (2018)

23 Zie bijvoorbeeld Lam (2020)

het wenselijk dat de professionele autonomie van hulpverleners wordt ingeperkt? Is het wenselijk dat zij mogelijk nieuwe competenties moeten aanboren? Wat mogen de maatschappelijke kosten zijn van efficiëntie en effectiviteit? Hoe een precieze afweging van deze publieke waarden uitvalt, hangt, behalve van wettelijke kaders en beleid, ook af van het normatieve kader dat een raadslid hanteert. Het antwoord daarop is in essentie dus politiek van aard.

*Welke* effecten en neveneffecten in welke mate optreden, is afhankelijk van *hoe* digitale technologie wordt ingezet: welke data worden verzameld, wat wordt ermee gedaan, hoe steken algoritmen in elkaar, en dergelijke. Hoe digitale technologie wordt ingezet, is een kwestie van voorwaarden stellen en sturen. Het hangt af van hoe de 'knoppen' staan.

#### **Stap 5. Kies: maak afwegingen, maak een keuze waarop te sturen en bepaal bijbehorende interventies**

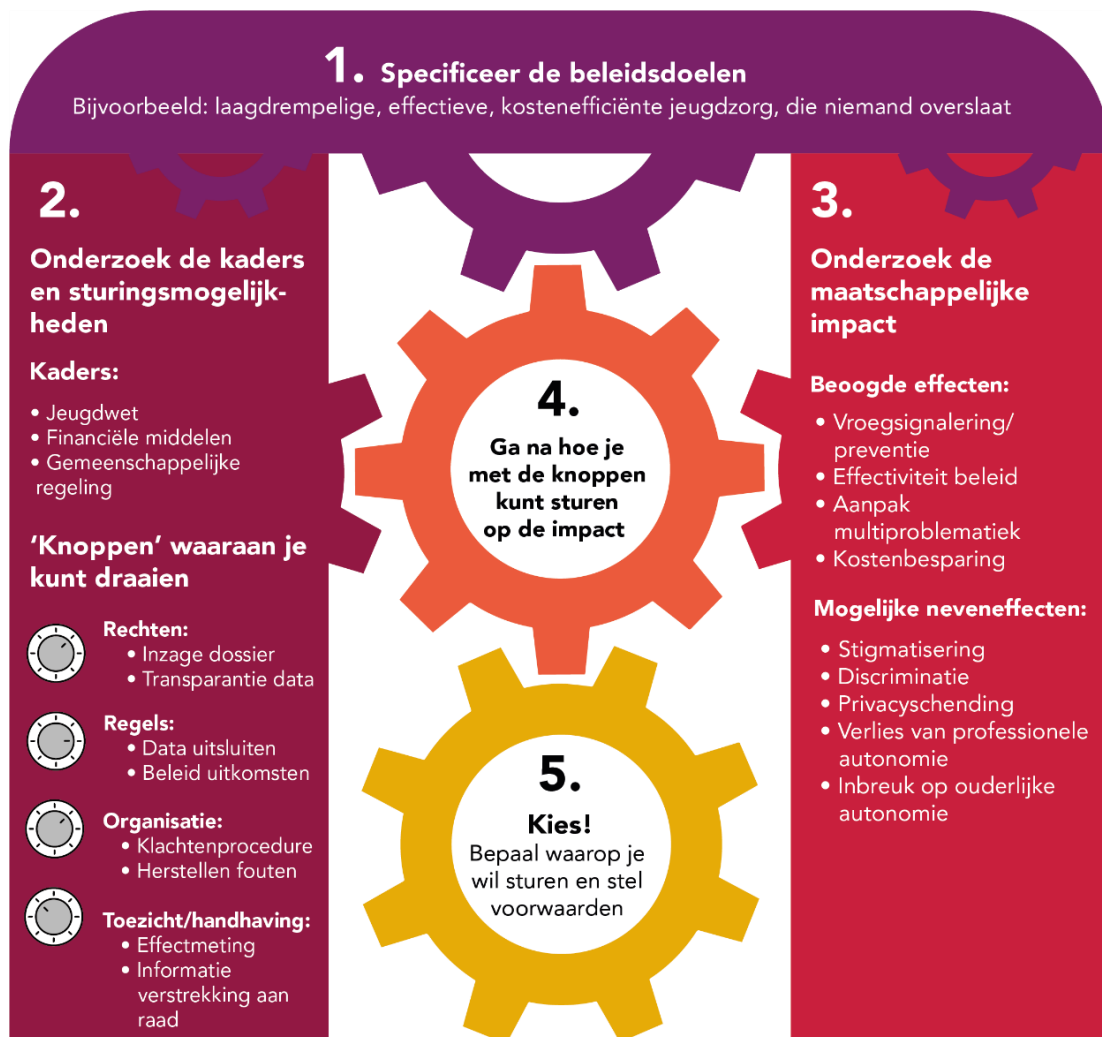
De laatste stap van het denkraam is een optelsom van de eerdere stappen. De mate van sturingsruimte wordt bepaald door de beleidsmatige context, betrokken partijen, wettelijke kaders. En waarop raadsleden willen sturen, hangt af van de afweging uit de vorige stap.

Bij de inzet van data in de jeugdzorg kunnen allerlei nare situaties ontstaan. Zo kan er een discriminerend en stigmatiserend effect vanuit gaan en kan het de privacy en autonomie van gezinnen aantasten. Het is belangrijk dat de veiligheid van de gegevens gewaarborgd is. Als de juistheid en volledigheid van data niet kunnen worden gegarandeerd, kunnen er foute analyses worden gemaakt met verstreckende gevolgen. Als uit de afweging van waarden blijkt dat bepaalde discriminerende effecten niet acceptabel geacht worden, kan men ervoor kiezen dat er geen gebruik gemaakt mag worden van bepaalde data. Men kan eisen dat bepaalde gegevens niet worden meegenomen in de risicoanalyse (data over afkomst, etniciteit, religie, opleidingsniveau), en dat algoritmen altijd transparant en uitlegbaar dienen te zijn. Hoe de uitkomsten worden benut, ligt niet vast. Daaraan kan een gemeenteraad dus ook eisen stellen. Als er een risicogroep in beeld is, kan men preventief met deze mensen zelf in gesprek gaan over hun behoeften en eventuele problemen. Een belangrijk uitgangspunt zou dan kunnen zijn een gesprek *met* deze mensen en nooit *over* deze mensen. Op



die manier kan de gemeenteraad sturen op de toepassing van de technologie, en de impact op het leven van burgers.<sup>24</sup>

**Figuur 2: het denkraam digitalisering toegepast voor de jeugdzorg**



**Tot slot:** De analyse met behulp van het denkraam maakt duidelijk dat er bij de toepassing van data in de jeugdzorg behoorlijk wat afwegingen gemaakt moeten worden. Er valt voor raadsleden dan ook echt wat te kiezen. Om inzichtelijk te maken waar de sturingsruimte zit, kan het helpen om het thema te 'politiseren': wat verstaat men onder goede jeugdzorg? En op welke manier zouden data daaraan kunnen bijdragen? Vervolgens is het van belang om te expliciteren welke waarden er tegen elkaar moeten worden afgewogen, en te bepalen welke het zwaarst

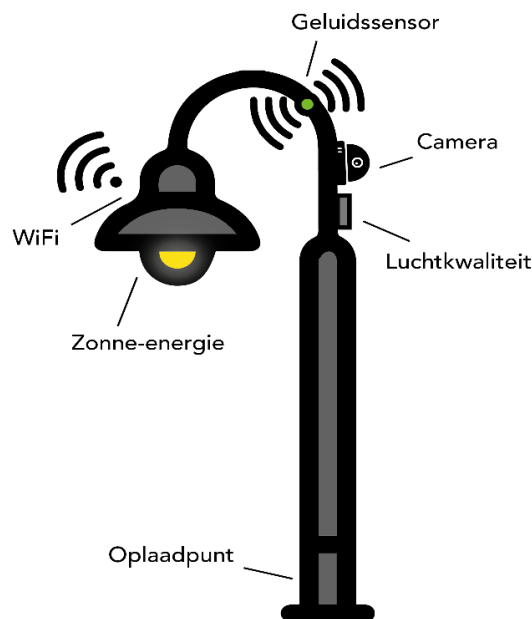
<sup>24</sup> Zo gaat men in de regio Hart van Brabant het gesprek aan met de groep die met de data in beeld is gekomen aan de hand van de 'design thinking' methode. Dat is een methode waarbij je op een creatieve manier tot een oplossing kan komen, samen met de doelgroep. Men gaat met vertegenwoordigers van gezinnen samen kijken waarmee ze zouden kunnen worden geholpen, en wat dan een oplossing zou kunnen zijn.

wegen. Is de inzet van data acceptabel als dit bijdraagt aan de preventiedoelstelling maar tegelijk de privacy van gezinnen schendt en de professionele autonomie van zorgverleners inperkt? Het kan dan een keuze zijn om voorwaarden of beperkingen af te spreken voor het gebruik van data, of zelfs te besluiten dat het gebruik ervan niet wordt toegestaan.

## 2.2 De slimme lantaarnpaal

### Meer dan alleen verlichting

Voorheen dienden lantaarnpalen uitsluitend als straatverlichting. Momenteel komt er een nieuwe generatie 'slimme lantaarnpalen' op de markt die veel meer mogelijkheden en functies biedt dan een gewone lantaarnpaal. Zo kan de verlichting op afstand worden beheerd en de lichtsterkte per straat worden ingesteld. De lantaarnpalen kunnen worden uitgerust met sensoren die bijvoorbeeld de luchtkwaliteit en de drukte op straat kunnen meten. Bij lawaai (zoals het intikken van een autoruit) kan de lamp feller gaan branden, of kunnen beeld- en geluidsopnamen worden gemaakt. Slimme lantaarnpalen vormen een ICT-netwerk dat data-uitwisseling mogelijk maakt. Verder is het mogelijk om bij voldoende verzwaring van het elektriciteitsnetwerk de slimme lantaarnpaal als oplaadpunt voor elektrische auto's te gebruiken.



Velen zien in de slimme lantaarnpaal de lantaarnpaal van de toekomst. Dus als de huidige lantaarnpalen aan vervanging toe zijn, waarom dan niet kiezen voor deze slimme lantaarnpalen? Steeds meer gemeenten staan momenteel voor die keuze. Maar bewoners reageren niet altijd even enthousiast. Door de vele functionaliteiten heeft de slimme lantaarnpaal ook een ingrijpende impact op het straatbeeld en de leefomgeving van omwonenden. Voor de gemeente is het belangrijk hier vooraf goed over na te denken. Er valt een hoop te kiezen omdat iedere gemeente zelf kan bepalen welke functionaliteiten zij wel en niet wenselijk acht.

## Analyse met behulp van het denkraam

Om raadsleden te helpen bij het vormen van een mening over de inzet van slimme lantaarnpalen, passen we het 'denkraam' digitalisering toe op deze casus. We illustreren deze toepassing met hetgeen naar voren kwam uit ons eigen onderzoek naar de besluitvorming omtrent de plaatsing van slimme lantaarnpalen in een aantal gemeenten in Nederland (met name Den Haag, Eindhoven en Utrechtse Heuvelrug).<sup>25</sup>

### Stap 1. Specificeer de beleidsdoelen

**Beleidsdoel:** De gemeente heeft beleidsdoelen op de terreinen van kwaliteit en leefbaarheid van de openbare ruimte, openbare orde en veiligheid. Daar draagt straatverlichting aan bij. En slimme lantaarnpalen doen dat beter dan traditionele straatverlichting. Maar deze palen kunnen meer beleidsdoelen dienen, op het gebied van verkeersbeleid en parkeerbeleid, en op dat van milieu- en duurzaamheidsbeleid. Vooral de toenemende drukte in gemeenten (meer mensen, meer verkeer) vraagt om efficiënte verkeersoplossingen, zo zuinig mogelijk omgaan met de beschikbare energie en meer toezicht op veiligheid. In de beleidsplannen van de door ons onderzochte gemeenten zien we dit terug. De gemeente Eindhoven benoemt bijvoorbeeld duurzaamheid als hoofddoel, samen met het vergroten van veiligheid en leefbaarheid in de wijken.<sup>26</sup>

**Inzet van digitale technologie:** De inzet van digitale technologie kunnen we nu koppelen aan bovengenoemde beleidsdoelen.

- Kwaliteit en leefbaarheid van de openbare ruimte: via algoritmen is het mogelijk automatisch de lichtintensiteit op straat aan te passen.
- Verkeer en vervoer: verkeersdoorstroming en het parkeerbeleid kunnen worden geoptimaliseerd door de hoeveelheid verkeer te meten en te koppelen aan digitale analyse.
- Openbare orde en veiligheid: sensoren kunnen als surveillancemiddelen gebruikt worden om zo het aantal inbraken terug te dringen of hangjongeren op straat in de gaten te houden. Data van beeld- en geluidssensoren kunnen gekoppeld worden aan andere beschikbare gegevens.<sup>27</sup>
- Milieubeheer en duurzaamheid: de led-buizen in slimme lantaarnpalen zijn zuiniger dan de tl-buizen in standaard lantaarnpalen, en kunnen

---

25 We maken gebruik van de volgende bronnen. Voor Den Haag: brief van wethouder Bruines (2019) aan de gemeenteraad 12 november 2019, interview wethouder Bruines en nieuwsberichten. Voor Eindhoven: het Rathenau-rapport 'Voeten in de Aarde' (Rathenau Instituut 2020a). Voor Utrechtse Heuvelrug: diverse nieuwsberichten en raadsvergaderingen.

26 Gemeente Eindhoven 2014

27 Zie voor een voorbeeld het project Stratumseind 2.0 in het rapport 'Voeten in de aarde', (Rathenau Instituut 2020a).

werken op zonnecellen. De verlichtingsintensiteit automatisch dimmen als er niemand in de buurt is brengt het energieverbruik omlaag. Lantaarnpalen voorzien van een laadpunt bevordert elektrisch rijden.

De slimme lantaarnpaal is dus een object waarmee diverse technologische toepassingen die verschillende beleidsdoelen dienen, *tegelijk* kunnen worden gerealiseerd. Meer apparaten en dataverkeer betekent echter ook een grotere belasting van het ICT-netwerk. Daarom koppelen veel gemeenten het plaatsen van slimme lantaarnpalen aan de uitrol van 5G, dat een grotere belasting aankan dan het 4G-netwerk. Die koppeling is niet onomstreden.

## **Stap 2. Onderzoek de kaders en sturingsmogelijkheden: breng de context, dynamiek en interventiemogelijkheden rondom het digitaliseringsproces in kaart**

**Het brede kader:** Een netwerk van slimme lantaarnpalen valt als elektriciteitsnetwerk onder de Elektriciteitswet. Deze waarborgt de leveringszekerheid, kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van traditionele infrastructurele netwerken, maar lijkt in principe ook van toepassing op een 'slim' netwerk.<sup>28</sup> Bovendien verzamelen en verwerken slimme lantaarnpalen data. Ook daarvoor gelden wettelijke kaders waarbinnen geopereerd moet worden. Als ICT-netwerk valt een netwerk van slimme lantaarnpalen onder de Telecommunicatiewet. Daarin zijn bepalingen opgenomen over de omgang met data en over privacybescherming. Privacybescherming wordt ook geregeld door de Algemene Verordening Gegevensbescherming 2018 (AVG). Hieruit vloeit de verplichting voort om voor elk digitaliseringsproject een *data protection impact assessment* uit te voeren om *vooraf* de privacyrisico's van het project in te kunnen schatten.

**Betrokkenen bij digitalisering:** De gemeente is opdrachtgever voor het plaatsen van slimme lantaarnpalen, terwijl bij de levering, de uitvoering en het beheer doorgaans commerciële bedrijven betrokken zullen zijn. Er moeten dus tal van afspraken gemaakt worden tussen de gemeente en deze bedrijven, niet alleen over de hardware, maar ook over de data die de lantaarnpalen verzamelen. Een derde groep betrokkenen zijn de burgers. De lantaarnpalen hebben een directe impact op de leefomgeving, met naast positieve ook onzekere of negatieve kanten. Het draagvlak onder de bevolking voor de manier waarop de lantaarnpaal wordt vormgegeven vraagt de nodige aandacht. Zo zijn bijvoorbeeld in Den Haag

---

28 Zie Karstens, Kool & van Est 2020

(Scheveningen) en in Eindhoven burgers actief betrokken via bootcamps en consultatierondes om slimme toepassingen aan te dragen voor hun buurt. In Utrechtse Heuvelrug heeft burgerverzet geleid tot uitstel van projecten met slimme lantaarnpalen gekoppeld aan de uitrol van 5G.

**Knoppen:** Gemeenten kunnen binnen deze kaders invloed uitoefenen op de manier waarop de slimme lantaarnpaal vorm krijgt. Dat zijn de ‘knoppen’ waaraan het bestuur kan draaien. Wij onderscheiden zes soorten knoppen:

- **Rechten:** De slimme lantaarnpaal verzamelt en genereert veel data over omgeving en inwoners. Hiervoor gelden natuurlijk wettelijke kaders, maar de gemeente zal lokaal nadere afspraken moeten maken. Bij de slimme lantaarnpaal leveren commerciële partijen zowel hardware als software. In samenwerkingsovereenkomsten moet worden vastgelegd wie welke rechten op de data heeft: van wie ze zijn, wie er toegang toe heeft, wie bepaalt wat er met de data gebeurt, en wie controle over de dataverwerking heeft.
- **Regels:** De gemeente en de commerciële partners moeten afspraken maken over welke data slimme lantaarnpalen mogen verzamelen, waar ze worden opgeslagen en in welke vorm, hoelang ze bewaard mogen – of *moeten* – worden, hoe ze verwerkt en/of gecombineerd mogen worden, en dergelijke. Hiervoor kunnen de principes voor de digitale samenleving van de VNG als richtsnoer worden gebruikt. Deze principes – zoals transparantie en *open source* – moeten telkens worden vertaald naar de lokale gebruikerspraktijk.
- **Initiatief en ontwikkeling:** De gemeente is initiator. Maar omdat er zoveel functionaliteiten mogelijk zijn, kunnen zowel burgers als bedrijven een rol krijgen bij het kiezen en exploiteren van bestaande toepassingen en het bedenken van nieuwe toepassingen. Zo heeft de gemeente Eindhoven er bijvoorbeeld voor gekozen om eigenaar te worden van de fysieke infrastructuur, maar het beheer van het netwerk aan bedrijven over te laten. De gemeente heeft wel het recht bedongen altijd inzage te hebben in wat er met de data gebeurt.<sup>29</sup> Omdat niet alle implicaties van de mogelijke toepassingen van tevoren kunnen worden ingeschat, kan het verstandig te zijn om te werken met een *living lab*-aanpak, met een experimentele proefperiode om goed zicht op de impact van de slimme lantaarnpalen te krijgen. In Eindhoven is daarvoor gekozen.
- **Geld:** Er moet goed gekeken worden naar het budget voor de start- of experimentele fase en naar structurele middelen voor als de lantaarnpalen er eenmaal staan. Voor commerciële partners moet er een

---

29 Zie ook het rapport Voeten in de aarde van het Rathenau Instituut (Rathenau Instituut 2020a).

werkbaar verdienmodel zijn. Uit de praktijk blijkt dat de startfase kostbaar kan zijn: de gemeente Den Haag heeft er 279.000 euro in geïnvesteerd en Eindhoven zelfs 2,9 miljoen euro.<sup>30</sup>

- **Organisatie en procedures:** Digitaliseringsprojecten moeten goed ingebed worden in de gemeentelijke organisatie.<sup>31</sup> Wellicht is een loket nodig voor burgers met vragen, suggesties of klachten. Mogelijk is het nodig om de organisatie te versterken met bestuurlijke en juridische expertise. Periodiek kan de gemeente nagaan of de slimme lantaarnpaal de verwachte voordelen (veiligheid, energiebesparing) oplevert, en of de gemaakte kosten daartegen opwegen.
- **Toezicht en handhaving:** Het behoort tot de taken van de raad om in de gaten te houden of afgesproken beleid wordt gerealiseerd en afspraken met bedrijven en burgers worden nageleefd. Ontwikkelen verkeersstromen, energiebesparing, openbare orde, economische activiteit en dergelijke zich zoals in de plannen rond de slimme lantaarnpalen was voorzien? Hoe ervaren de bewoners de lantaarnpalen nu ze er eenmaal staan? Worden geregistreerde data alleen voor overeengekomen doeleinden ingezet? Zijn er geen inbreuken gepleegd op de privacy van bewoners? Zijn er tussentijds onvoorziene effecten aan het licht gekomen? De raad kan met het college van B&W afspreken hierover van tijd tot tijd geïnformeerd te worden.

### **Stap 3. Onderzoek de maatschappelijke impact: breng naast de beoogde voordelen ook de risico's en mogelijke neveneffecten in kaart.**

**Voordelen van de slimme lantaarnpaal:** Een voordeel van de slimme lantaarnpaal is dat deze een reeks van functies combineert op het gebied van leefbaarheid (straatverlichting), toezicht op de openbare orde, verkeersmanagement en distributie van elektriciteit en data. Het combineren van functies levert kostenbesparingen op. Bovendien biedt het gebruik van digitale technologie de mogelijkheid om deze functies beter te vervullen: straatverlichting wordt dynamischer, toezicht 'intelligenter',<sup>32</sup> verkeersmanagement flexibeler en elektriciteitsdistributie fijnmaziger.

---

30 Zie Van der Kooi 2019. Daar moet wel bij aangetekend worden dat de lantaarnpalen aan vervanging toe waren. De vervangingskosten zouden dus sowieso gemaakt zijn.

31 Proceskennis met betrekking tot de uitvoering van slimmestadprojecten groeit. Zie onder meer Rathenau Instituut (2018), Helberger, Pierson & Poell (2018) en Meijer & Thaens (2018).

32 Slimme algoritmen kunnen uit de beeld- en geluidsdata die sensoren opvangen, signalen distilleren die mogelijk wijzen op zich ontwikkelende ordeverstoringen (Rathenau Instituut 2020a).

In de praktijk zien we dat gemeenten de mogelijke toepassingen verschillend invullen. Zowel Den Haag (Scheveningen) als Eindhoven hebben hierover burgers en bedrijven geconsulteerd. In Scheveningen zijn bijvoorbeeld de volgende mogelijkheden geopperd:

1. Leefbaarheid: dynamische straatverlichting;
2. Openbare orde: cameratoezicht – signaleren van zwerfvuil – alarmknop en AED;
3. Verkeersmanagement: management van *pollers* (palen die in het wegdek kunnen zinken) – dynamisch parkeerbeheer;
4. Distributie van elektriciteit en data: 5G-netwerk – elektrisch laden auto's en fietsen – stroom en glasvezel naar strandpaviljoens–walstroomvoorziening voor vaartuigen;
5. Overig: dataverzameling voor natuurtekeningen.

**Risico's en mogelijke neveneffecten:** Slimme lantaarnpalen hebben niet alleen voordelen, maar kennen ook nadelen en brengen mogelijk risico's met zich mee. Er zijn burgers die ongerust zijn over mogelijke gezondheidsrisico's, veroorzaakt door de straling van 5G-netwerken. Die straling zou bijvoorbeeld leiden tot hoofdpijn, een stijve nek en branderige ogen. Door de onrust over 5G is de plaatsing van slimme lantaarnpalen in diverse gemeenten *on hold* gezet.<sup>33</sup>

Verder zijn er ook privacyrisico's als er geen duidelijke afspraken worden gemaakt over dataverzameling en doelbinding ervan, conform de AVG. Complicaties ontstaan als datasets *achteraf* gebruikt gaan worden voor andere doelen dan vooraf was bepaald. Wanneer gemeenten erg afhankelijk raken van commerciële partijen, kan de controle over hergebruik verloren gaan.

Slimme lantaarnpalen kunnen ook een negatief effect hebben op de leefbaarheid in wijken, bijvoorbeeld omdat ze intimiderend kunnen overkomen. Wat doet het met bewoners als ze het gevoel hebben dat ze permanent geobserveerd worden? Voelen mensen zich nog vrij om te doen en laten wat ze willen, of gaan ze zich (misschien onbewust) toch aanpassen? Deze overwegingen gaan over belangrijke waarden als autonomie en keuzevrijheid van burgers, maar zijn opvallend afwezig in de door ons onderzochte gemeenten.

---

33 In de gemeente Utrechtse Heuvelrug ging de raad aanvankelijk akkoord met de plaatsing van slimme lantaarnpalen, maar kwam daarop terug na protesten uit de bevolking (<https://www.rtvutrecht.nl/nieuws/1717258/hoofdpijn-van-slimme-lantaarnpalen.html>). In Hilvarenbeek en Bergen heeft de gemeenteraad moties ingediend om de uitrol van 5G te pauzeren.



Tot slot bestaan er, naast de specifieke nadelen en risico's van de slimme lantaarnpaal, de generieke risico's verbonden aan complexe en kostbare technologische projecten, zoals kostenoverschrijdingen en tegenvallende economische haalbaarheid. Dat kan leiden tot spanningen met commerciële partners. Er ligt een uitdaging om levensvatbare verdienmodellen te realiseren en publiek-private samenwerking daarin een plaats te geven.

**Stap 4. Ga de impact van verschillende interventies na: hoe kun je met de interventiemogelijkheden de digitalisering zo beïnvloeden dat de beoogde effecten gerealiseerd worden, en de ongewenste neveneffecten beperkt?**

Samenvattend: de beoogde voordelen van slimme lantaarnpalen liggen op de gebieden van leefbaarheid, openbare orde, verkeersmanagement en distributie van elektriciteit en data. Risico's zijn er op de terreinen van gezondheid, privacy, welbevinden in de openbare ruimte, en economische haalbaarheid. Met de onderscheiden interventiemogelijkheden (de knoppen), valt te sturen op de voordelen en op de risico's. Sturen op de genoemde voordelen kan bijvoorbeeld door allereerst te zorgen voor een goede organisatorische inbedding (vijfde knop) van de slimme lantaarnpaal, aansluitend op de ordehandhaving, de verkeersplanning, de bestaande netwerken voor elektriciteit en data. Wellicht is ook op de voordelen te sturen door meer of minder in eigen hand te houden (derde knop): het systeembeheer, de aansturing.

Sturen op de genoemde risico's kan allereerst met rechten en regels. Door rechten op data vast te leggen (eerste knop) en regels af te spreken over hoe en wanneer data te verzamelen en hoe ermee om te gaan (tweede knop), zijn privacyrisico's en nadelen op het gebied van welbevinden te beperken. Toezicht en handhaving (zesde knop) horen daarbij, om te zorgen dat rechten en regels geen dode letter blijven. Maar op deze wijze sturen op privacy en welbevinden kan ten koste gaan van de beoogde voordelen op het punt van openbare orde en veiligheid, en kan ook de economische risico's vergroten. Het verdienmodel van betrokken bedrijven is mede gebaseerd op de ruimte die zij hebben om de data die ze verzamelen commercieel te exploiteren. Als deze ruimte omwille van privacy beperkt wordt, of als data of algoritmen verplicht gedeeld moeten worden, vervalt voor hen een bron van waardecreatie, hetgeen gevolgen heeft voor de financiering (vierde knop).

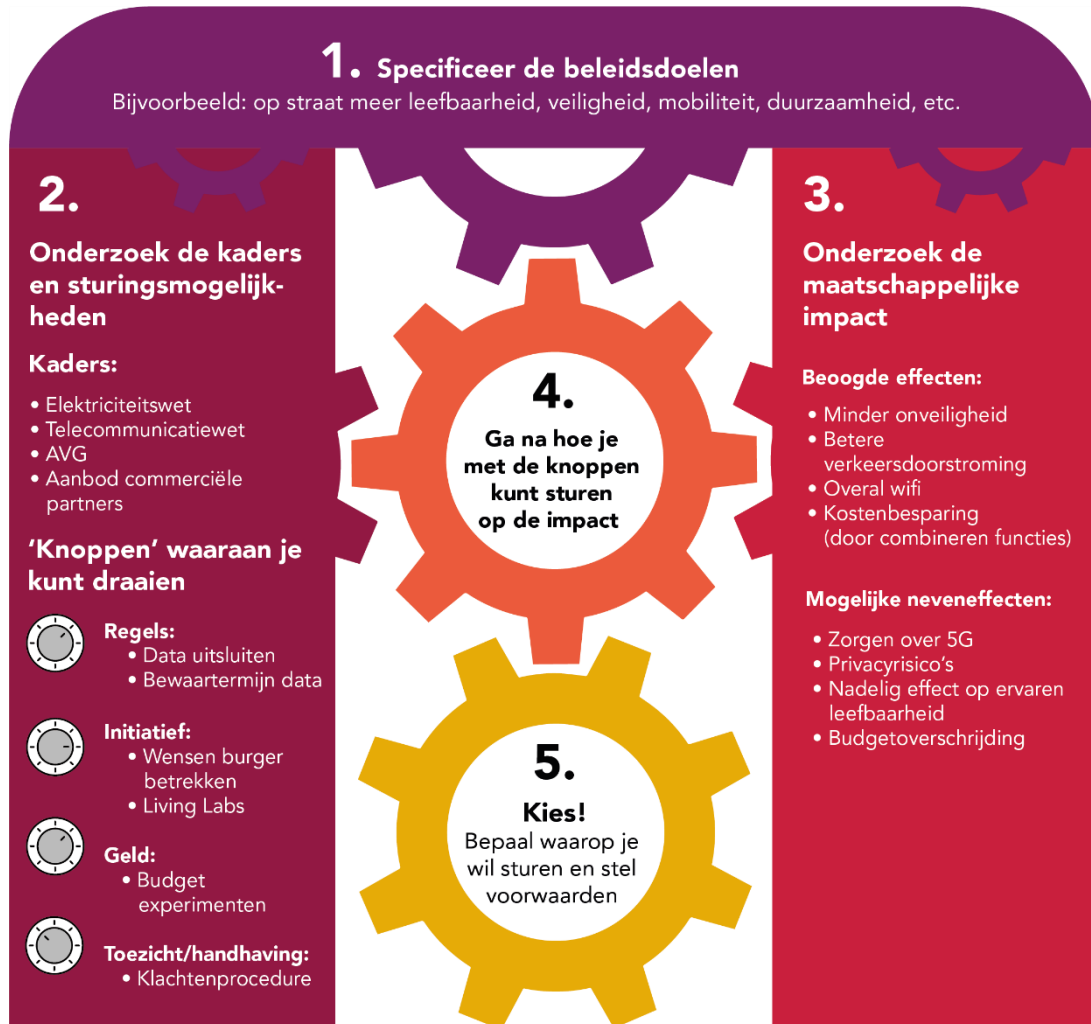
### **Stap 5. Kies: maak afwegingen, maak een keuze waarop te sturen en bepaal bijbehorende interventies**

Het is aan raadsleden om voor of tegen de slimme lantaarnpaal te kiezen, en in het geval van een keuze vóór, te bepalen hoe op maatschappelijke impact te sturen door voorwaarden te stellen en sturingsinstrumenten te gebruiken. In het geval van de slimme lantaarnpaal kunnen daarbij de volgende politieke keuzes op tafel komen:

- Het openstellen van datasets (uiteeraard na afdoende privacybeveiliging) kan wenselijk zijn omwille van transparantie, en onwenselijk vanuit economisch opzicht, bijvoorbeeld omdat deelnemende bedrijven er hun competitieve voordeel mee kwijt kunnen raken. Het gaat erom hier een balans in te vinden.
- *Bottom up* initiatieven voor het gebruik van verzamelde data de ruimte geven is goed voor het draagvlak, maar kost tijd en geld. Hoeveel financieel risico is de gemeente bereid te nemen? Staat dat risico in verhouding tot de beoogde beleidsopbrengst?
- Slimme lantaarnpalen die uitgerust zijn met allerlei antennes, camera's en sensoren, kunnen een intimiderende werking hebben op de leefomgeving. Hebben we die prijs over voor meer veiligheid, verkeersdoorstroming en energiebesparing?

De slimme lantaarnpaal is een mast waarin een aantal analoge en digitale functionaliteiten bij elkaar komen. Wanneer een dergelijke paal langs de straat staat, heeft die dan ook een reeks van invloeden op de openbare ruimte en op het leven in de gemeente. Er zijn invloeden op welbevinden en vrijheid, en ook op veiligheid, mobiliteit, duurzaamheid, bedrijvigheid, kansen voor innovatie en manieren van leven. Die invloeden roepen vragen op en stellen raadsleden voor keuzes. Zijn we bereid om privacy in te leveren voor meer veiligheid of meer economische kansen? Hoe ver willen we gaan met geautomatiseerde gedragsbeïnvloeding door technologie? Wat betekent dat voor autonomie en kwaliteit van leven? Moeten we onze problemen wel willen oplossen met nieuwe technologie; kunnen we niet beter onze manier van leven aanpassen? Om bij de slimme lantaarnpaal te blijven: willen we het verkeersmanagement verbeteren, of zouden we minder kunnen reizen; willen we met sensoren en camera's hangjongeren beter in de gaten houden, of kunnen we ze wat anders te doen geven; willen we laadpalen voor auto's, of toch liever voor fietsen?

**Figuur 3: het denkraam digitalisering toegepast voor de slimme lantaarnpaal**



**Tot slot:** De analyse met behulp van het denkraam maakt duidelijk dat er in de slimme lantaarnpaal een heleboel dingen samenkomen waarbij er wat te kiezen valt. In wezen is in die lantaarnpaal een combinatie van technologieën vervat die tot uitdrukking brengen wat we van elkaar op de openbare weg verwachten, in hoeverre we elkaar vertrouwen, welke ruimte we elkaar op straat willen bieden, en hoe we met elkaar willen omgaan. Het vereist een politieke visie om hier keuzes in te maken.

## 2.3 De deel- en kluseconomie

### Eindeloze mogelijkheden

Iedereen leent wel eens iets van een ander. Het kopje suiker bij de burens is het spreekwoordelijke voorbeeld. Iedereen doet ook wel eens iets voor een ander. Een pannetje soep brengen of even wat boodschappen meenemen. Maar met de komst van digitale deelplatformen heeft dit ouderwetse delen en doen een heel nieuwe dimensie gekregen. Tegenwoordig kunnen mensen via online platformen op veel grotere schaal dan voorheen, en eventueel tegen betaling, anderen gebruik laten maken van hun spullen of diensten.

De mogelijkheden zijn eindeloos. Via *Airbnb* (AirBed & Breakfast) kunnen mensen (een deel van) hun huis aan anderen verhuren. Via *ShareDnD* (Share Drinks & Dinner) kunnen hobbykoks (onbekende) gasten thuis ontvangen en laten meegenieten van hun kookkunsten. Andere platformen faciliteren weer dat mensen maaltijden bij een hobbykok afhalen, iemand helpen bij een huishoudelijke klus of hun auto, fiets, camper, boot, motor of boormachine uitlenen. Deze platformen hebben de afgelopen jaren een stormachtige groei doorgemaakt. En het einde is nog niet in zicht.



### Maatschappelijke impact

Duidelijk is inmiddels wel dat door deze platformen nieuwe vormen van delen en handelen ontstaan zijn, die ingrijpende en dikwijls ook onvoorziene consequenties kunnen hebben voor de samenleving. De deeleconomie biedt weliswaar nieuwe kansen, maar leidt ook tot vragen en soms zelfs tot fricties.

Neem bijvoorbeeld deze situatie. De buurman kan goed koken. Hij biedt sinds kort zijn diensten aan via *ShareDnD*. Al snel loopt zijn huiskamerrestaurant als een

zonnetje. De heerlijkste geuren verspreiden zich regelmatig door het trappenhuis. Bijna elke week komen er, in de vroege avond zeven of acht mensen aan de deur – soms vergissen ze zich in het adres, en dan bellen ze bij jou aan. Om een uur of elf hoor je ze weer vertrekken. Luid en duidelijk, als ze het heel gezellig hebben gehad.

Na een tijdje vraag je jezelf af: wie heeft de verantwoordelijkheid voor de parkeer- of geluidsoverlast? Bij wie kan ik terecht met klachten? Heeft de buurman een omgevingsvergunning nodig? Moet hij zich aan bijzondere regels houden in verband met brandveiligheid? Wanneer is er sprake van oneigenlijke concurrentie met de professionele horeca? Is hij belastingplichtig over zijn/haar inkomsten? Zo ja, wie controleert dat? Moet de buurman zich eigenlijk aan dezelfde regels houden als een professionele kok? Wie houdt toezicht op de voedselveiligheid? Gelden voor zijn huiskamerrestaurant ook de bepalingen uit de Drank- en Horecawet?

De gevolgen van de platformeconomie zijn bij uitstek op lokaal niveau merkbaar. Ze kunnen bovendien per gemeente verschillend uitpakken en gewaardeerd worden. Wat de ene gemeente een wenselijke ontwikkeling vindt, kan voor een andere gemeente juist heel onwenselijk zijn. Het is voor gemeenten dan ook belangrijk om over de (on)wenselijkheid van deze nieuwe vormen van delen na te denken.

### **Analyse met behulp van het denkraam**

Het initiatief voor deze platformen ligt doorgaans bij private partijen, waardoor de gemeente in een reactieve rol wordt gedrukt. Bovendien is de gemeente niet bij het ontwerp van de platformen betrokken geweest, waardoor belangrijke beslissingen over bijvoorbeeld de opslag en het gebruik van data (of van gebruikersprofielen), zonder inbreng van de gemeente genomen zijn. Toch heeft de gemeente ook zonder deze technologische ontwerpmacht mogelijkheden om de platformen in de gewenste richting te sturen. Om dat inzichtelijk te maken passen we het ‘denkraam’ digitalisering toe op de deel- en kluseconomie. Dit doen we op basis van informatie uit het rapport ‘Eerlijk delen’ van het Rathenau Instituut.<sup>34</sup>

Omdat in de deel- en kluseconomie het initiatief door een andere partij wordt genomen, is het logisch om te beginnen bij stap drie, de maatschappelijke impact.

### **Stap 3. Onderzoek de maatschappelijke impact: breng naast de beoogde voordelen ook de risico's en mogelijke neveneffecten in kaart**

Deel- en klusplatformen hebben soms ingrijpende effecten op de bestaande orde binnen een gemeente. Om een gebalanceerde, politieke afweging te kunnen maken tussen gewenste en ongewenste effecten, is het handig eerst de effecten zelf te inventariseren. Het is daarbij belangrijk om op te

merken dat wat telt als 'gewenst' of 'ongewenst', niet alleen per gemeente maar ook per politieke opvatting kan verschillen. Gemeentes in een krimpregio kunnen bijvoorbeeld heel anders aankijken tegen platformen die toerisme bevorderen (zoals *Airbnb*), dan gemeentes in regio's die toeristisch al erg in trek zijn.

**Voordelen:** de deel- en kluseconomie biedt tal van voordelen voor verschillende partijen. In de eerste plaats zorgt het wegnemen van transactiekosten ervoor dat de prijzen voor consumenten lager uitvallen. Bovendien kunnen aanbieders juist een extra centje verdienen door hun ongebruikte spullen of diensten aan te bieden. Zo bieden platformen een laagdrempelige manier om je inkomen te vergroten. De concurrentie die bestaande bedrijven erbij krijgen, dwingt hen om kritisch naar hun eigen product te kijken en veranderingen door te voeren, bijvoorbeeld als het gaat om klantvriendelijkheid of huiselijkheid. En als we elkaars spullen lenen en gebruiken, hoeven er minder nieuwe spullen gekocht te worden. Dat bevordert de duurzaamheid.

**Risico's en mogelijke neveneffecten:** Daar staat tegenover dat platformen ook bestaande ongelijkheid kunnen vergroten. Mensen die veel onbenutte goederen bezitten, zoals een huis of een auto, krijgen extra verdienkans. Mensen met een krappe bovenwoning vallen echter buiten de boot. Succesvolle aanbieders kunnen de platformen gebruiken om hun positie op bijvoorbeeld de huizenmarkt te verstevigen. Door op steeds grotere schaal huizen op te kopen, om ze vervolgens via een platform te gaan 'delen', drijven ze de huizenprijzen op en bevorderen ze de gentrificatie. Op de lange termijn kan dat leiden tot verdringingseffecten op de woningmarkt.

Een ander probleem is dat de platformen bestaande markten betreden waar vaak alleen vergunninghouders mogen opereren. Hobbykoks schenken bijvoorbeeld alcohol zonder drankvergunning. Professionals zijn doorgaans gebonden aan specifieke wet- en regelgeving (omgevingsvergunning, voorschriften op het gebied van brandveiligheid, voedselveiligheid, klachtenregelingen, levertijden), die voor particulieren (nog) niet gelden. Het leidt tot oneerlijke concurrentie tussen mensen die hun spullen of diensten via platformen aanbieden, en professionals die op eenzelfde markt opereren.

Behalve formele kwaliteitsstandaarden ontlopen aanbieders via platformen vaak ook belastingen en sociale premies. Veel platformen verstrekken geen gegevens over hun aanbieders aan derden, waaronder de Belastingdienst. Het is dan ook onduidelijk in hoeverre de aanbieders van spullen of diensten belasting betalen over hun inkomsten. Platformen faciliteren zo ook de komst van zwart geld in de economie. Omdat ze vaak internationaal werken,

is het voor hen makkelijker om belastingen te ontwijken dan voor lokale bedrijven. Dat geeft de platformen een aparte machtspositie.

Voor veel raadsleden zal vooral de impact van de platformeconomie op de kwaliteit van de leefomgeving ertoe doen. Ook daar zijn diverse risico's. Grote platformen leiden ook tot meer intensief gebruik van de openbare ruimte en tot overlast voor derden. Denk bijvoorbeeld aan parkeerproblemen of geluidsoverlast. Bovendien kan het leiden tot een grotere druk op publieke voorzieningen en op het milieu. Niet altijd zijn omwonenden blij met de initiatieven die via de platformen worden ontplooid. In een aantal grote steden heeft de lokale authenticiteit plaats gemaakt voor vijandigheid jegens (onbekende) drommen toeristen en juist een gebrek aan sociale cohesie. De ooit zo vriendelijke lokale bevolking vraagt zich inmiddels af wat al die vreemde snuiters in de straat te zoeken hebben.

### **Stap 1. Specificeer de beleidsdoelen**

Deel- en klusplatformen hebben dus verschillende effecten op de bestaande orde binnen een gemeente. Het is belangrijk dat gemeenten een afweging maken tussen deze effecten: welke zijn gewenst en welke ongewenst? En aan welke beleidsdoelen kunnen deze platformen eigenlijk bijdragen? Het is duidelijk dat de verschillende effecten niet netjes binnen één beleidsdomein vallen. Het succesvolle huiskamerrestaurant van de buurman heeft effecten op de openbare orde, de economie, de publieke diensten, de horeca, het parkeerbeleid, enzovoorts. Dat maakt het lastig om een gebalanceerde afweging tussen de verschillende effecten te kunnen maken. Om het ideaalplaatje van hoe de gemeente eruit zou moeten zien te kunnen koppelen aan het bestaan van de deel- en klusplatformen, kan het nodig zijn om aan verschillende knoppen tegelijkertijd te draaien. Maar welke?

### **Stap 2. Onderzoek de kaders en sturingsmogelijkheden: breng de context, dynamiek en interventiemogelijkheden rondom het digitaliseringsproces in kaart**

Zoals we hierboven zagen, hebben deel- en klusplatformen tot heel nieuwe manieren van delen en doen geleid. Ze opereren in sectoren waar voordien ook al bedrijvigheid was, maar ze doen dat op een manier die niet binnen de bestaande (bestuurs)kaders past. Dat maakte het voor gemeenten lastig om te bepalen of, en zo ja hoe, ze sturing kunnen geven aan de activiteiten van de platformen.

Hoewel hun activiteiten duidelijk in een bepaalde behoefte voorzien, en het daardoor makkelijk lijkt de platformen in een bepaalde sector, en de

bijbehorende wet- en regelgeving, te plaatsen, blijkt het in de praktijk lastig om te bepalen wat hun juridische status nu precies is. Platform *Airbnb* bijvoorbeeld: is dat nu eigenlijk een woningmakelaar (zoals het aan de buitenkant lijkt: de site beweegt zich immers op het gebied van woningverhuur), of is het een online handelsplatform (zoals het platform zelf beweert)? En Uber: is dat een taxibedrijf (daar lijkt het wel op) of een technologiebedrijf (dat beweert het platform zelf)?

Een vergelijkbare juridische schimmigheid heerst rondom de aanbieders van diensten bij een platform. Neem bijvoorbeeld de kokende buurman: is hij nu eigenlijk een werknemer van *ShareDnD*? De betaling voor de onkosten die hij voor de maaltijd maakt, verloopt immers via het platform. Een deel van de inkomsten krijgt de kok, een deel blijft bij het platform. Of is de kokende buurman een zzp-er die zelf verantwoordelijk is voor de eventuele geluids- of parkeeroverlast van zijn gasten?

Nog lastiger wordt het bij platformen, die intermediairs inzetten tussen aanbieders en gebruikers. Bijvoorbeeld Thuisbezorgd, een online platform dat aanbieders van voedsel (restaurants) koppelt aan mensen die dit voedsel bestellen. Koeriers brengen dat voedsel van het restaurant naar de klant. Wat is de rechtspositie van de koeriers? Zijn ze in dienst bij het platform (daar valt wat voor te zeggen, want er is sprake van een zekere gezagsverhouding)? Of zijn ze zzp-er en dus zelf verantwoordelijk voor hun welzijn, de gevolgen van eventuele verkeersongevallen en het onderhoud van hun fiets?

De onduidelijke juridische status van de platformen maakt het, tot slot, ook voor toezichthouders lastig om te bepalen wat hun rol, taak en positie zijn. Kan of moet de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit bij de kokende buurman controleren op voedselveiligheid en hygiëne? Of is dat een zaak tussen de kok en zijn gasten? Door hun onduidelijke juridische status is het, met andere woorden, vaak niet duidelijk onder welke bestaande wet- en regelgeving de platformen vallen. Het is daarom vaak ook niet duidelijk welke verantwoordelijkheden zij nu eigenlijk hebben, welke verantwoordelijkheden de gemeente heeft en welke de deelnemers aan het platform.

**Stap 4. Ga de impact van verschillende interventies na: hoe kun je met de interventiemogelijkheden de digitalisering zo beïnvloeden, dat de beoogde effecten gerealiseerd worden, en de ongewenste neveneffecten beperkt?**



Als de gemeente effectief sturing wil gaan geven aan de activiteiten van de platformen, dan is het nodig dat zij inzage krijgt in de data van de platformen. Alleen daarmee kan ze immers zien wie spullen of diensten aanbiedt, hoe vaak, aan wie, en welke omzet deze aanbieders maken. Maar platformen zijn er, zacht gezegd, niet erg happig op om hun data te delen. De data vormen immers hun belangrijkste kapitaal: daarmee kunnen ze hun activiteiten uitbreiden, hun machtspositie versterken, nieuwe bedrijfsstrategieën ontwikkelen, en hun aandeelhouders tevreden houden.

Toch staat een gemeente, als ze richting wil geven aan de activiteiten van de platformen, niet helemaal met lege handen. We geven hier een aantal mogelijke handelingsopties.

- Verhelder de juridische status van de platformen. Doe dit samen met de landelijke overheid. Zolang onduidelijk blijft wat deze status precies is, blijven er onduidelijkheden wat betreft rechten en plichten van platform, overheid en gebruikers.
- Ga in gesprek met de platformen over het delen van data. Het kan ook in het belang van de platformen zijn om data te delen, bijvoorbeeld om misbruik tegen te gaan. Zorg er wel voor dat eigenaren van data ook eigenaren worden of blijven.
- Stel regels op in verband met (verhogingen of verlagingen van) belastingen voor platformen die bijdragen aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen.
- Heb oog voor sociaal zwakkeren, zodat die ook in staat zijn deel te nemen aan de deeleconomie.
- Verbied platformen die een ontwrichtende werking hebben op cruciale delen van het publieke leven.
- Stel regels op ten aanzien van de activiteiten van de platformen.

Welke acties een gemeente uiteindelijk neemt, hangt af van hoe het ideaalplaatje van de gemeente eruit ziet. Dat vraagt om inhoudelijk debat in de gemeenteraad. Bovendien is het natuurlijk ook geen statische zaak. De ideeën over wat gewenste ontwikkelingen zijn en wat ongewenste, kunnen in de loop der tijd veranderen. Het is dan ook nodig om die ideeën om de zoveel tijd opnieuw te bespreken.

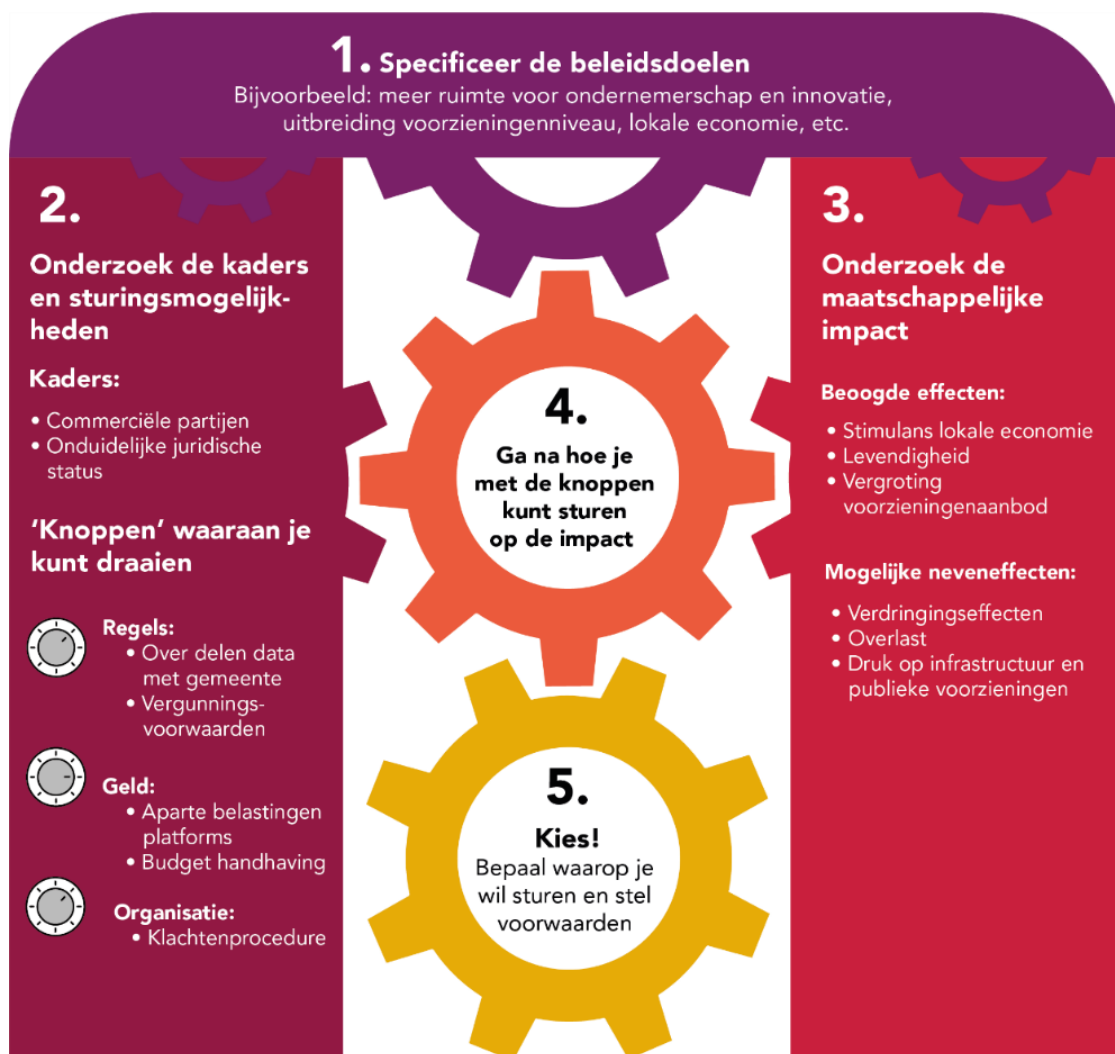
### **Stap 5. Kies: maak afwegingen, maak een keuze waarop te sturen en bepaal bijbehorende interventies**

Bijvoorbeeld: wegen de voordelen voor het individu op tegen de risico's voor het collectief? In het voorbeeld van de kokende buurman zijn de voordelen dat hij er veel genoeg aan beleeft, zijn sociale netwerk uitbreidt, en zijn

kookkunsten steeds verder ontwikkelt. En de risico's voor het collectief kunnen zijn dat de burens parkeer- en geluidsoverlast ervaren en de druk op de publieke voorzieningen toeneemt. Hoeveel huiskamerrestaurants kan of moet de gemeente eigenlijk hebben?

Of: is het acceptabel dat de leegstand in de voornaamste winkelstraat in een kleine stad wordt tegengegaan door er toeristen te laten overnachten of is het beter om er via belasting- en vergunningenvoordelen voor te zorgen dat de bedrijvigheid in de winkelstraat weer terugkomt? Is het acceptabel dat de woonvoorraad in Amsterdam wordt opgeslokt door toeristen of moet je daar beperkingen aan stellen? Ook al zal handhaving ingewikkeld zijn, en misschien ook erg kostbaar.

**Figuur 3: het denkraam toegepast voor de deel- en kluseconomie**



**Tot slot:** De analyse met behulp van het denkraam maakt duidelijk dat de sociale en maatschappelijke impact van de deel- en kluseconomie groot en divers is. Bovendien zijn de effecten merkbaar op meerdere beleidsterreinen van de gemeente. Het is de vraag hoe een nieuw fenomeen kan worden ingepast in bestaande praktijken, zodat onwenselijke effecten kunnen worden tegengegaan. Daarvoor hebben gemeenteraadsleden een hoop 'knoppen' om aan te draaien.

## Literatuurlijst

- Bruines, S. (2019) 'Vervolg Living Lab Scheveningen'. Brief aan de voorzitter van de commissie Bestuur, 12 november 2019. Gemeente Den Haag
- Eubanks, V. (2018) Automating inequality, how high-tech tools profile, police and punish the poor. New York: St. Martin's Press
- Gemeente Eindhoven (2014). *Selectieleidraad Implementatie Visie en Roadmap stedelijke verlichting, Eindhoven 2030*. Eindhoven: gemeente Eindhoven.
- Helberger, N., J. Pierson & T. Poell (2018). 'Governing Online Platforms. From Contested to Cooperative Responsibility.' In: *The Information Society* 34-1, pp.1-14.
- Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2019) *Kwetsbare kinderen onvoldoende beschermd: toezicht bij de jeugdbescherming en jeugdreclassering*. Beschikbaar via: <https://www.igj.nl/documenten/rapporten/2019/11/08/kwetsbare-kinderen-onvoldoende-beschermd>
- Karstens, B., L. Kool, R. van Est (2020) 'Slimme stad: grote beloften, weerbarstige Praktijk'. In: *Justitiële Verkenningen* 46:3
- Lam, E. (2020) 'Alle kinderen nauwgezet in beeld met big data'. In: *Follow The Money*. Beschikbaar via: <https://www.ftm.nl/artikelen/alle-kinderen-in-beeld-big-data>
- Meijer A. & M. Thaens (2018). 'Urban Technological Innovation: Developing and Testing a Sociotechnical Framework for Studying Smart City Projects.' In: *Urban Affairs Review* 54-2, pp.363-387
- Prins, C., A. Vedder & F. van der Zee (red.) (2012). *Jaarboek ICT en samenleving 2012. De transformerende kracht van ICT*. Gorredijk: Media Update Vakpublicaties.
- Raad voor het Openbaar bestuur (2020) *Decentrale zaak is politieke taak: naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein*. Adviesrapport.
- Rathenau Instituut (2017a) *Opwaarderen. Borgen van publieke waarden in de*

*digitale samenleving*. (auteurs: Kool, L. J. Timmer, L. Royakkers en R. van Est)

Rathenau Instituut (2017b) *Eerlijk delen – Waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie*. (auteurs: Frenken, K., A. van Waes, M. Smink & R. van Est)

Rathenau Instituut (2018) *Waardevol digitaliseren – Hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het ‘technologiespel’*. (auteurs: Van Est, R., E. de Bakker, J. van den Broek, J. Deuten, P. Diederens, I. van Keulen, I. Korthagen & H. Voncken)

Rathenau Instituut (2019). *Burgers en sensoren – Acht spelregels voor de inzet van sensoren voor veiligheid en leefbaarheid*. (auteurs Snijders, D., M. Biesiot, G. Munnichs, R. van Est, met medewerking van S. van Ool en R. Akse)

Rathenau Instituut (2020a) *Nep echt. Maatschappelijke vraagstukken rond augmented reality*. Den Haag, najaar 2020. (auteurs: Snijders, D., E. Masson, S. Doesborgh, R. Groothuizen en R. van Est)

Rathenau Intituut (2020b) *Voeten in de aarde. Datagestuurde innovatie in de stad*. Den Haag, najaar 2020. (auteurs: Karstens, B., L. Kool, R. van Est m.m.v. I. Korthagen, E. de Bakker, J. Gerritsen, M. Biesiot en R. Riemens)

Smit, W.A. en E.C.J. van Oost (1999) *De wederzijdse beïnvloeding van technologie en maatschappij: een technology assessment-benadering*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

The Economist (2019, 5 oktober) *Don't stop me now. The economics of streaming is changing pop songs*. Geraadpleegd via:  
<https://www.economist.com/finance-and-economics/2019/10/05/the-economics-of-streaming-is-changing-pop-songs>

Tijdelijke commissie digitale toekomst (2020) *Update vereist: naar meer parlementaire grip op digitalisering*. Eindrapport. Beschikbaar via:  
[https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindrapport\\_tijdelijke\\_commissie\\_digitale\\_toekomst\\_tweede\\_kamer\\_der\\_staten-generaal.pdf](https://www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/eindrapport_tijdelijke_commissie_digitale_toekomst_tweede_kamer_der_staten-generaal.pdf)

Van der Kooi, V. (2019) 'Eindhoven stopt met ambitieus lichtplan; gemeente ontbindt overeenkomst met Signify en Heijmans Wegen'. In: *Eindhovens Dagblad*, 4 september 2019. Beschikbaar via:  
<https://www.ed.nl/eindhoven/eindhoven-stopt-met-ambitieuus-lichtplan->

gemeente-ontbindt-overeenkomst-met-signify-en-heijmans-wegen~a560a681/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

- Van der Schaaf, M., J. Kremer, J. Heeg, J. Feenstra en K. Rodenburg (2019) *'Leeuwarder Digitale Agenda'*. Gemeente Leeuwarden. Beschikbaar via: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Leeuwarden/c3a569b6-98e1-4411-bced-5c42f4fa36e9>
- Van Zoonen, L. (2019) Opnieuw fatale remedies. Een kritische reflectie op datatransities in het sociaal domein. *Tijdschrift Sociologie*, 15 (1): p. 19-43
- Verbeek, P.P. (2014) *Op de vleugels van Icarus, hoe techniek en moraal met elkaar meebewegen*. Rotterdam: Lemniscaat.
- VNG (2019) *Principes voor de digitale samenleving*. Beschikbaar via: <https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/09a-bijlage-principes-voor-de-digitale-samenleving.pdf>
- Wetenschappelijk Bureau GroenLinks (2019) *Handvest voor de slimme stad: technologie sturen op basis van waarden*. Utrecht: Wetenschappelijk bureau Groenlinks
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *iOverheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## Bijlage 1: Onderzoekopzet en methodologische verantwoording

Op verzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers, deed het Rathenau Instituut onderzoek naar de rol en positie van de gemeenteraad bij digitalisering op lokaal niveau. Centraal stond de vraag, hoe het debat over de maatschappelijke impact van digitalisering verbeterd kan worden, zodat beleidskeuzes ten aanzien van digitale technologie in de gemeente ook democratisch gelegitimeerd zijn. Het doel van dit onderzoek was om te komen tot concrete handvatten of een analysekader waarmee de kwaliteit van het debat kan worden verbeterd. In dit rapport hebben we de belangrijkste resultaten uit ons onderzoek samengevat.

Om tot een goed advies te komen hebben wij in ons onderzoek drie vragen gesteld:

1. In hoeverre wordt er in gemeenteraden momenteel debat gevoerd over de maatschappelijke impact van digitalisering – en wat zijn de ervaringen?
2. Hoe kan het denken over digitalisering in de gemeente – en de verschillende maatschappelijke en ethische vraagstukken die ermee samenhangen – worden gestructureerd?
3. Hoe kunnen gemeenteraden in staat worden gesteld om het debat te voeren over ethische en maatschappelijke vraagstukken rond digitalisering?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen hebben we geput uit verschillende bronnen. In de eerste plaats hebben we deskresearch uitgevoerd. We hebben gebruik gemaakt van diverse bestaande studies en adviezen over de rol en positie van de gemeenteraad enerzijds, en over de impact van digitalisering op publieke waarden anderzijds. We hebben onder andere teruggegrepen op een reeks eigen rapporten die wij al eerder over dit thema hebben uitgebracht. Het gaat hierbij om de rapporten: *Opwaarderen* (2017), *Eerlijk delen* (2017), *Waardevol digitaliseren* (2018), *Griffiers en digitalisering* (2019) en *Voeten in de aarde* (verschijnt 2020).

Daarnaast hebben we empirisch onderzoek gedaan om zicht te krijgen op de huidige praktijk van het raadsdebat over digitalisering en behoeften van raadsleden hierbij. Dit hebben we opgedeeld in twee fasen. In de eerste fase hebben we onderzocht, welke digitaliseringsvraagstukken er momenteel spelen op het lokale niveau en in hoeverre deze onderwerp van debat zijn in de gemeenteraad. Dit hebben we gedaan aan de hand van verkennende gesprekken met experts, griffiers

en ondersteunende medewerkers in gemeenten. Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met een spreiding in termen van grootte, geografische ligging en (uitgesproken) ambitieniveau met betrekking tot digitalisering. Ook hebben we verslagen van debatten van de raad en van commissies geanalyseerd op basis van trefwoorden. Tot slot zijn er verdiepende gesprekken gevoerd ten behoeve van de uitwerking van een aantal specifieke digitaliseringsvraagstukken in de gemeente.

In de tweede fase van ons onderzoek hebben we interviews en focusgroepen gehouden met zowel raadsleden als wethouders. Bij de selectie van respondenten is rekening gehouden met geografische spreiding en spreiding in termen van grootte van de gemeente. Tijdens twee focusgroepen met raadsleden hebben we de bruikbaarheid van het denkraam getoetst. Dit hebben we gedaan door met hen de stappen van het denkraam te doorlopen, en raadsleden te laten reflecteren op de bruikbaarheid van dit hulpmiddel bij het aangaan van het gesprek over digitalisering. Tevens vroegen we raadsleden waar zij behoefte aan hebben, en wat we kunnen leren van bestaande initiatieven. Ditzelfde hebben we gedaan met een vijftal wethouders. Hen vroegen we ook welke rol zij voor zichzelf zagen weggelegd bij het op gang brengen van een raadsdebat over de sociale en maatschappelijke aspecten rondom digitaliseringsvraagstukken. Een lijst van alle voor dit onderzoek gesproken personen is bijgevoegd in een bijlage bij dit rapport.

De resultaten van ons onderzoek zijn tijdens twee bijeenkomsten voorgelegd aan een begeleidingscommissie met deskundigen en stakeholders. Deze gaf op basis van onderzoeksverslagen advies over de uitvoering en rapportage van het project. De leden van de begeleidingscommissie zijn individueel noch gezamenlijk verantwoordelijk voor de conclusies in dit rapport. De volledige verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij het Rathenau Instituut. De begeleidingscommissie bestond uit: Roxane Daniëls (VNG), Robert van Dijk (VvG), Hester Tjalma (VNG), Sjir Hansen (NVR), Frank Speel (VNG), Koen van der Krieken (Ministerie van BZK), Liesbet van Zoonen (Erasmus Universiteit) en Marcel Thaens (Provincie Noord-Brabant).



## Bijlage 2: Lijst van gesproken personen

### **Raadsleden**

Frank Schoonbeek, raadslid D66 Zoetermeer  
Fatima Faïd, raadslid Haagsche Stadspartij Den Haag  
Tiers Bakker, raadslid SP Amsterdam  
Mark Teutelink, raadslid Lokaal Enschede  
Bahreddine Belhaj, raadslid PvdA Lelystad  
Eva de Bruijn, raadslid GroenLinks Eindhoven  
Has Bakker, raadslid D66 Utrecht  
Walter van Steenis, raadslid GroenLinks Zoetermeer  
Paul Ruijgrok, raadslid VVD Gouda  
Eva van Wijngaarden, raadslid D66 Tilburg

### **Wethouders**

Hilde Tjeerdema, wethouder Leeuwarden  
Saskia Bruines, wethouder Den Haag  
Daan Quaars, wethouder Breda  
Linda Voortman, wethouder Utrecht  
Stijn Steenbakkers, wethouder Eindhoven

### **Griffiers en overige ondersteunende medewerkers**

Wim Voeten, griffier Etten-Leur  
Toon Dashorst, griffier Groningen  
Miranda Veenbergen, griffier Lochem  
Rolf Jongedijk, griffier Enschede  
Paul van Ruitenbeek, griffier Hilversum  
Erwin Raemakers, informatie- en procesmanager raadsorganen Utrecht  
Marijn Eijkelhof, adviseur informatie en technologie Utrecht  
Mark van den Broek, strategisch adviseur Eindhoven

### **Overige experts**

Elize Lam, zelfstandig onderzoeker en auteur bij Steunkracht, en verbonden aan het lectoraat Jeugd en Gezin van de Hogeschool Ede  
Patricia Prüfer, groepsleider Data Science bij CentERdata  
Lian Smits, bestuurder bij Sterk Huis  
Jan Willem Wesselink, programmamanager bij Future City Foundation  
Arjan Widlak, directeur en onderzoeker bij Stichting Kafkabrigade

## Bijlage 3: Uitgebreide uitwerking van het denkraam voor digitalisering

### Stap 1. Specificeer de beleidsdoelen

**Beleidsdoel:** Digitalisering – het gebruik van data en algoritmen – is geen (beleids)doel, maar een middel. Om afwegingen in relatie tot het middel digitale technologie in het juiste perspectief te plaatsen, is het van belang het doel van het beleid te expliciteren waarvoor het gebruik van digitale middelen wordt overwogen. Waarvoor is de gemeente verantwoordelijk, wat stelt zij zich ten doel?

Soms wordt digitale technologie overwogen of ingezet met meer dan een enkel doel in gedachten. Het digitaal verzamelen en gebruiken van bepaalde data kan een middel zijn dat doelen dient binnen verschillende beleidsdossiers (zorg en veiligheid; participatie en schuldhulpverlening; mobiliteit en milieu; et cetera). Dan is het belangrijk de diverse doelen te inventariseren.

**Inzet van digitale technologie:** Om de beoogde beleidsdoelen te realiseren, kan digitale technologie worden gebruikt. Het is van belang te verhelderen wat het doel van de inzet van digitale technologie is, en hoe dit doel precies bijdraagt aan de gestelde algemene beleidsdoelen.

Vaak kunnen de beleidsdoelen met inzet van verschillende instrumenten worden gerealiseerd. Het draagt bij aan het ontwikkelen van een helder inzicht in de keuzemogelijkheden als een beeld geschetst wordt van alternatieven (met meer of minder digitale technologie).

### Stap 2. Onderzoek de kaders en sturingsmogelijkheden: breng de context, dynamiek en interventiemogelijkheden rondom het digitaliseringsproces in kaart

**Het brede kader:** De gemeente voert beleid binnen een reeks van gegeven kaders. Er is de nationale en Europese wetgeving (zoals de AVG), er zijn de bij wet bij de gemeente neergelegde verantwoordelijkheden, de vastgestelde uitvoeringskaders, de gegeven financiële kaders, de gegeven samenwerkingsovereenkomsten en gemeenschappelijke regelingen. De inzet van data en algoritmen krijgt vorm binnen deze vaststaande kaders.

Om de bewegingsruimte van de gemeente te schetsen, is een overzicht van deze kaders behulpzaam.

**Knoppen:** Gemeenten kunnen binnen deze kaders zelf invloed uitoefenen op de manier waarop partijen – waaronder de gemeente zelf – data en algoritmen gebruiken. Dat zijn de ‘knoppen’ waaraan het bestuur kan draaien. Wij onderscheiden zes soorten knoppen:

- **Rechten** Bijvoorbeeld het eigendomsrecht op data, recht op toegang tot data, recht op inzage in wat er met data gebeurt, recht op uitleg en motivatie van een op basis van data genomen beslissing;
- **Regels** Bijvoorbeeld ten aanzien van welke data mogen worden verzameld en opgeslagen, wat met data wel en niet mag worden gedaan, waarvoor algoritmen mogen worden gebruikt, aan welke voorwaarden algoritmen moeten voldoen;
- **Initiatief en ontwikkeling** Bijvoorbeeld het in eigen beheer ontwikkelen van digitale instrumenten, dan wel het uitbesteden daarvan; het in eigen hand houden van het gebruik, dan wel het onderbrengen daarvan bij een externe (publieke of private) partij;
- **Geld** Bijvoorbeeld budgetten voor ontwikkeling of voor beheer en onderhoud, het businessmodel;
- **Organisatie en procedures** Bijvoorbeeld een loket voor vragen en toelichting, een ombudsman voor klachten, een systeem voor kwaliteitscontrole, een toedeling van verantwoordelijkheden, een klachtenprocedure, een procedure voor herstel van fouten;
- **Toezicht en handhaving** Bijvoorbeeld een afspraak over informatieverstrekking aan de raad, een systeem om te registreren en te meten of het beleid werkt zoals verwacht, of beoogde effecten optreden, of er neveneffecten zijn of fouten gesignaleerd en gecorrigeerd worden.

### **Stap 3. Onderzoek de maatschappelijke impact: breng naast de beoogde voordelen ook de risico's en mogelijke neveneffecten in kaart**

**Voordelen van het gebruik van digitalisering:** De beoogde voordelen van de inzet van digitalisering liggen doorgaans met name in een verhoging van de effectiviteit van het gevoerde beleid. De belofte is dat meer data en slimmere algoritmen helpen doeltreffender te werken. Daarnaast wordt efficiëntieverbetering vaak beoogd: bestaande doelen zouden met minder kosten en inspanningen gerealiseerd kunnen worden. Effectiever en efficiënter komt in de praktijk soms neer op sneller, soms op preciezer, soms op goedkoper. Maar in sommige gevallen komen door inzet van data en algoritmen ook nieuwe mogelijkheden en voordelen binnen bereik.

***Risico's en mogelijke neveneffecten:*** Daar staat tegenover dat het verzamelen en verwerken van gedetailleerde en gevoelige data op gespannen voet kan staan met privacy. Bovendien kan het in kaart brengen van groepen mensen stigmatiserende en discriminerende effecten hebben.

Van het verzamelen van data kan een signaal uitgaan in de richting van burgers, een blijk van hoe de gemeente haar inwoners ziet. Het kan de boodschap overbrengen dat de gemeente burgers eerder vanuit wantrouwen benadert (de burger wordt gezien als opportunist), dan vanuit vertrouwen (de gemeente: dat zijn wij). Het kan de autonomie van burgers ondermijnen.

Ook kan de inzet van digitale technologie implicaties hebben voor de economische structuur en het karakter en de organisatie van werk. Het kan de professionele autonomie van mensen aantasten, het kan noodzaken tot bij- of omscholing, het kan economische activiteiten van karakter doen veranderen of van de markt doen verdwijnen.

**Stap 4. Ga de impact van verschillende interventies na: hoe kun je met de interventiemogelijkheden de digitalisering zo beïnvloeden dat de beoogde effecten gerealiseerd worden, en de ongewenste neveneffecten beperkt?**

De inzet van digitale technologie leidt tot effecten, waarvan sommige beoogd zijn en andere een bonus (een positief neveneffect) of een malus (een onwenselijk bijeffect). *Welke* effecten en neveneffecten in welke mate optreden, is afhankelijk van *hoe* digitale technologie wordt ingezet: welke data worden verzameld, wat wordt ermee gedaan, hoe steken algoritmen in elkaar, en dergelijke. Hoe digitale technologie wordt ingezet, is een kwestie van sturen. Het hangt af van hoe de 'knoppen' staan.

In deze stap gaat het erom na te gaan hoe het draaien aan de knoppen (uit stap 2) effect heeft op de impact van digitalisering (uit stap 3). Als dat duidelijk is, kan gezocht worden naar manieren om digitalisering zo in te regelen, dat wenselijke impact gemaximaliseerd wordt, zonder dat onwenselijke impact een onaanvaardbaar niveau bereikt.

**Stap 5. Kies: maak afwegingen, maak een keuze waarop te sturen en bepaal bijbehorende interventies**

Voor raadsleden is het zaak na te gaan wat ze van de verschillende effecten vinden en hoe ze deze tegen elkaar afwegen. Bijvoorbeeld, in hoeverre rechtvaardigt een grotere kans op het voorkomen van fraude een inbreuk op

de privacy van mensen met een uitkering? In welke mate is datagestuurde werken een inbreuk op de professionele autonomie van hulpverleners en in hoeverre is dat acceptabel, als daarmee de zorg of de maatschappelijke ondersteuning verbetert? Welke mate van stigmatisering is acceptabel om de veiligheid te vergroten? Als eenmaal helder is wat de effecten van digitalisering zijn en wat je daar als raadslid van vindt, dan kun je vervolgens de geïdentificeerde 'knoppen' gebruiken om erop te sturen.

**© Rathenau Instituut 2020**

Verveelvoudigen en/of openbaarmaking van (delen van) dit werk voor creatieve, persoonlijke of educatieve doeleinden is toegestaan, mits kopieën niet gemaakt of gebruikt worden voor commerciële doeleinden en onder voorwaarde dat de kopieën de volledige bovenstaande referentie bevatten. In alle andere gevallen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

**Open Access**

Het Rathenau Instituut heeft een Open Access-beleid. Rapporten, achtergrondstudies, wetenschappelijke artikelen, software worden vrij beschikbaar gepubliceerd. Onderzoeksgegevens komen beschikbaar met inachtneming van wettelijke bepalingen en ethische normen voor onderzoek over rechten van derden, privacy, en auteursrecht.

**Contactgegevens**

Anna van Saksenlaan 51  
Postbus 95366  
2509 CJ Den Haag  
070-342 15 42  
info@rathenau.nl  
www.rathenau.nl

**Bestuur van het Rathenau Instituut**

Mw. G. A. Verbeet  
Prof. dr. Noëlle Aarts  
Drs. Felix Cohen  
Dr. Hans Dröge  
Dr. Laurence Guérin  
Dr. Janneke Hoekstra, MSc  
Prof. mr. dr. Erwin Muller  
Drs. Rajash Rawal  
Prof. dr. ir. Peter-Paul Verbeek  
Dr. ir. Melanie Peters – secretaris

Het Rathenau Instituut stimuleert de publieke en politieke meningsvorming over de maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. We doen onderzoek en organiseren het debat over wetenschap, innovatie en nieuwe technologieën.

**Rathenau Instituut**