



Datagedreven sturing bij gemeenten

Samenvatting

Van data tot (gedeelde) informatie
voor beter (samen) sturen

Managementsamenvatting | Conclusies en adviezen

7 februari 2018



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Berenschot

Datagedreven sturing bij gemeenten

Van data tot (gedeelde) informatie
voor beter (samen) sturen

Henk Wesseling
Rosa-May Postma
Roeland Stolk

7 februari 2018

Inhoud

Inleiding en opdracht.....	4
Scope bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen	4
Acht kernboodschappen.....	4
Conclusie en adviezen hoofdstuk 1: It's here to stay en zal aan belang winnen	6
Conclusie en adviezen hoofdstuk 2: een gedragen definitie als basis voor het verhaal	6
Conclusie en adviezen hoofdstuk 3: wijze van ontwikkeling en stand van zaken	8
Conclusie en adviezen hoofdstuk 4: de fase van agendering en coalitievorming	10
Conclusie en adviezen hoofdstuk 5: de fase van experimenteren.....	11
Conclusie en adviezen hoofdstuk 6: de fase van verbreden door leren.....	14
Conclusie en adviezen hoofdstuk 7: de fase van verankering in de reguliere organisatie.....	15
Conclusie en adviezen hoofdstuk 8: randvoorwaarden en risico's	17
Conclusie en adviezen hoofdstuk 9: algemene sturing	19
Conclusie en adviezen hoofdstuk 10: verdieping naar andere sectoren	21
Conclusie en adviezen hoofdstuk 11: verdieping naar belang van datagedreven sturing	22
Conclusie en adviezen hoofdstuk 12: bestuurlijk verder komen.....	23

Inleiding en opdracht

In dit document formuleren we de acht kernboodschappen die uit het rapport volgen én bundelen we alle conclusies en aanbevelingen uit het rapport. Dit doen we per hoofdstuk. Voor de uitgebreide onderbouwing en voor voorbeelden verwijzen we naar het rapport.

In deze eerste paragraaf beschrijven we de opdracht en de scope van het onderzoek.

De opdracht

Gemeenten staan zelf en gezamenlijk voor de vraag welke kansen datagedreven sturing biedt en hoe ze hier effectief op in kunnen spelen. De VNG heeft voor (een bijdrage aan) het antwoord op die vraag een opdracht geformuleerd in vier fasen. Deze fasen hebben de volgende eindproducten:

1. Een definitie van datagedreven sturing vanuit literatuur en wetenschap
2. Een breed inzicht en overzicht van datagedreven sturingsinitiatieven die voor gemeenten relevant kunnen zijn en van uitdagingen in de praktijk
3. Een analyse van datagedreven sturing vanuit het belang en de rol van de gemeente in de vormgeving van de maatschappij
4. Een procesvoorstel hoe te komen tot een denkkader datagedreven sturen voor bestuurders

Scope bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen

Bij het beantwoorden van deze vraag is de volgende redenering aangehouden:

1. De VNG wil ontwikkelingen die voor gemeenten van belang zijn begrijpen en wil goede ontwikkelingen stimuleren.
2. Voor goed begrip en een goede keuze van inzet van stimulansen, is het dus nodig om inzicht te hebben in a) wat datagedreven sturing is; b) hoe gemeenten aan datagedreven sturing werken en c) wat het belang van datagedreven sturing is.
3. Om dit inzicht te generen heeft Berenschot ingezoomd op de wijze waarop gemeenten datagedreven sturing ontwikkelen. De vraag wat het belang van die ontwikkeling is en hoe de ontwikkeling van datagedreven sturing binnen gemeenten vorm krijgt staat daarin centraal. De vraag is dus niet hoe specifieke projecten er precies uitzien.
4. De beantwoording van deze vragen leidt tot eerste conclusies over de lastige rol die bestuurders kunnen/ moeten spelen om deze complexe ontwikkeling in de eigen gemeente te bevorderen.
5. De lessen van individuele gemeenten hebben we vertaald naar perspectief voor de VNG, dat altijd gebaseerd is op alle gemeenten en niet op één gemeente afzonderlijk.

De conclusies en adviezen uit het rapport kunnen de basis vormen van een VNG verhaal over datagedreven sturing.

Acht kernboodschappen

De conclusies en adviezen leiden wat ons betreft tot de volgende kernboodschappen:

1. **It's here to stay. Gemeenten doen er verstandig aan om in deze ontwikkeling te treden.** We leven in een tijd van grootschalige dataverzameling en toename van technieken om deze data productief te analyseren en te gebruiken. In allerlei (overheids)praktijken wordt hier volop gebruik van gemaakt. Zichtbaar is dat datagedreven sturing (zowel binnen de gemeentelijke processen als in samenwerking met partners) leidt tot betere resultaten en innovaties. Dat is domeinbreed zichtbaar, hoewel er tussen de gemeentelijke domeinen interessante verschillen en overeenkomsten te zien zijn (zie hoofdstuk 5). Gemeenten kunnen zo dus meer publieke waarde realiseren. De ontwikkeling van de techniek én de resultaten die geboekt worden, maken dat er sprake is van een blijvende ontwikkeling. Door echt achter te blijven verliest een gemeente aan innovatief vermogen. Daarbij geldt dat partners van de gemeente én de samenleving zelf ook in deze ontwikkeling treden. Ze verwachten van de overheid dat hij dat ook doet. Deze constatering betekent dat alle gemeenten – groot en klein – in deze ontwikkeling zouden moeten treden.
2. **Gezamenlijke taal is nodig.** Gemeenten gebruiken verschillende definities om (de omgang met) de beschikbaarheid en het gebruik van data te duiden. Achter die definities zitten vaak verschillende dominante perspectieven in het denken (de datapolis; de smart-city; en het perspectief van stapsgewijs uitvinden). Geadviseerd wordt om de overkoepelende term datagedreven sturing te gebruiken om de ontwikkeling te beschrijven. Die term definiëren we breed als *sturingshandelen gebaseerd op het systematisch verzamelen, beheren, analyseren en interpreteren van data*. Je wordt dan niet gestuurd door de data, maar gedreven in je handelen. De term is dan als een specifieke praktijk van informatiegestuurd handelen te kenschetsen. Hij doet recht aan de verschillende praktijken van gemeenten en maakt het mogelijk om gesprek te voeren over hoe verstandig verder te ontwikkelen.

3. **De ontwikkeling naar een datagedreven organisatie vindt bij gemeenten via een typisch innovatiepatroon plaats. Dit vereist actieve sturing en systematische inspanningen.** Zichtbaar is dat gemeenten het algemene programma datagedreven sturing (dus niet één enkel project) meestal via een typisch innovatiepatroon ontwikkelen. Dat patroon is dat van 1) agendering en coalitievorming; 2) experimenteren (al dan niet direct in het primaire proces) met concrete projecten; 3) verbreden en verankeren binnen de organisatie. Vervolgens kan datagedreven sturing het 'reguliere werken worden'. Het is nodig om de ambitie bestuurlijk te articuleren en om de benodigde stimulansen en voorzieningen in te richten. Een duurzame ontwikkeling vereist dat datagedreven sturing (vooraf of achteraf) zichtbaar bijdraagt aan meer publieke waarde.
4. **Er zijn grote en toenemende verschillen tussen gemeenten, maar ook gemeenten die nog niet zover zijn kunnen als volger verder komen.** Het rapport laat zien dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn. Sommige (vaak grotere) gemeenten lopen voorop met mooie projecten en ambities. Andere gemeenten hebben veel minder activiteit ontplooid. Bovendien zijn capaciteit en competentie bij een aantal (kleinere) gemeenten een reëel vraagstuk om verder te komen. Het goede nieuws voor deze gemeenten is dat er al veel ervaringen en voorbeelden beschikbaar zijn. Door deze te volgen kunnen ook kleinere gemeenten flinke stappen zetten. Een aantal kleine gemeenten laat dit reeds zien. De verschillende snelheden die we nu bij gemeenten zien leiden tot de verwachting dat de verschillen tussen voorlopende en achterblijvende gemeenten snel zullen toenemen.
5. **De gemeenten die voorop lopen (in dit rapport koplopers en pioniers genoemd) hebben een aantal geslaagde projecten, maar zijn organisatiebreed nog niet in de fase van verankeren.** Er zijn in het land mooie projecten (voorbeelden zijn in dit rapport opgenomen) die tot meer publieke waarde leiden. In geen van de onderzochte gemeenten is datagedreven sturing *als algemene ontwikkeling binnen de organisatie* al in de fase van verbreding en verankering.

Het verder bevorderen van verbreding en verankering kent twee hoofddimensies:

 - **Leren door overdracht.** Gemeenten zetten in op verbreding en verankering door leren te bevorderen. Dit vereist overdracht van kennis (zo doe je het) en waardering (het heeft veel meerwaarde). Het systematisch vormgeven van dit leren is nuttig.
 - **Verankering door volwassen worden (inclusief aanpassing organisatiefuncties).** Verankering vereist dat gemeenten *datagedreven volwassen* worden. Dat vereist ontwikkeling van competenties in het reguliere proces en een datastrategie die past bij de ontwikkeling van datagedreven sturing. Het op orde hebben van de datastrategie blijkt in de praktijk de achilleshiel. Tot slot vereist verankering ook aanpassing van organisatiefuncties als HR, O&S en I&A.
6. **Datagedreven werken brengt serieuze risico's met zich mee. Dit vereist dat (samen met partners) aan randvoorwaarden wordt gewerkt.** Risico's en ethische vraagstukken rond privacy en informatieveiligheid, keuzevrijheid, maakbaarheid, kwaliteit en eigenaarschap van data zijn aanzienlijk. Dat vereist dat gezamenlijk met de ontwikkeling van datagedreven sturing, ook aan de ontwikkeling van randvoorwaarden wordt gewerkt. Gemeenten zijn hier actief mee bezig, maar er is behoefte aan een meer gemeenschappelijke lijn in visie en instrumenten.
7. **Het is zinvol om een aantal bovenlokale voorzieningen (voor de ontwikkeling van datagedreven sturing en randvoorwaarden) te verscherpen of te maken.** Gemeenten hebben behoefte aan voorzieningen die bij de ontwikkeling van datagedreven sturing (inclusief randvoorwaarden) helpen. Het gaat vooral om voorzieningen die bijdragen aan een goede datastrategie en om voorzieningen die bijdragen aan leren. Daarbij gaat het vooral om concrete voorbeelden van projecten en om de vraag hoe gemeenten deze innovatie in het algemeen van de grond krijgen. Er is veel te leren van sectoren als zorg, onderwijs en het bedrijfsleven. Er zijn reeds verschillende samenwerkingsverbanden en partnerschappen opgezet door en tussen gemeenten, die laten zien dat dit goed werkt.

8. **Gemeenten zelf én de VNG kunnen de ontwikkeling van datagedreven sturing stimuleren. Een gezamenlijk verhaal en een bestuurlijke agenda over hoe binnen- en bovengemeentelijk op te treden is gewenst.** Voor gemeenten individueel is het zaak om de ambitie bestuurlijk te articuleren en om de randvoorwaarden voor de ontwikkeling te creëren. Voor de VNG geldt dat een algemeen bestuurlijk verhaal van (hoe verder met) datagedreven sturing behulpzaam zal zijn. Vanuit dat verhaal kan met doelstellingen, regels, incentives, voorzieningen om te leren (voorbeelden, volwassenheidsmodellen etc.) en voorzieningen die dit mogelijk maken, bijgedragen worden aan een duurzame ontwikkeling bij gemeenten.

Conclusie en adviezen hoofdstuk 1: It's here to stay en zal aan belang winnen

In hoofdstuk 1 beschrijven we de scope van de opdracht en de urgentie om met dit onderwerp verder aan de gang te gaan.

Conclusies

- Zowel de ervaringen binnen gemeenten tot nu toe als de analyses van instituten en wetenschappers, geven alle reden om datagedreven sturing als een vernieuwende sturingspraktijk te duiden, die eigen ingrijpende eisen stelt. Inmiddels zijn er talloze voorbeelden van succesvolle toepassingen van datagedreven sturing bij gemeenten. Daarbij merken we met nadruk op dat gemeenten voor deze ontwikkeling verschillende benamingen hanteren.
- De resultaten van datagedreven sturing variëren van eenvoudige efficiencywinst door sensoren in containers, tot ingrijpende innovaties in de zorg in wijken (bijvoorbeeld door beter inzicht in de behoeften van doelgroepen). De belofte van *publieke meerwaarde*¹ op basis van de huidige resultaten en de resultaten in andere sectoren, maken dat er voor gemeenten sprake is van een indringende ontwikkeling, waar iedere gemeente een positie in zal moeten kiezen.
- Er zijn grote verschillen tussen gemeenten in het praktiseren van datagedreven sturing. De consultaties in het kader van dit onderzoek leiden tot het sterke vermoeden dat in de praktijk van datagedreven sturing sprake is van de bekende onderscheidingen naar verschillende categorieën voorop lopers en verschillende categorieën van volgers en achterblijvers².

- De wijze waarop gemeenten die (willen gaan) voorop lopen nu resultaten realiseren maken duidelijk dat er sprake is van een krachtige ontwikkeling die de komende jaren verder vorm zal krijgen.

Adviezen

1. De stand van zaken eist een verhaal van de VNG dat bruggen slaat tussen verschillende benaderingen én tussen groepen gemeenten. Het verhaal van de VNG dient de verschillende mogelijke keuzes in (de ontwikkeling van) sturingspraktijken helder te maken. Het verhaal zou de praktijk van datagedreven sturing moeten stimuleren, door in te spelen op kansen én op beheersing van risico's die met datagedreven sturing verbonden zijn. Het verhaal moet verschillende gemeenten aanspreken en zich tevens lenen voor dialoog met en tussen gemeenten.
2. Maak als VNG een eigen handelingsperspectief van mogelijkheden om met de ontwikkeling van datagedreven sturing (met inbegrip van het ontwikkelen van randvoorwaarden met betrekking tot risico's) om te gaan.

Conclusie en adviezen hoofdstuk 2: een gedragen definitie als basis voor het verhaal

In hoofdstuk 2 hebben we vanuit praktijk en wetenschap de definitiekwestie nader onderzocht. Hoe kan je de ontwikkeling nu goed duiden, zodanig dat verschillende gemeenten zich erin herkennen? Dat is niet eenvoudig. Gemeenten hanteren verschillende definities en daar liggen regelmatig ook verschillende praktijken aan ten grondslag. Het onderscheid is dus niet alleen talig. Vooral het onderscheid tussen *datagedreven* en *informatiegestuurd* en het onderscheid tussen *werken* en *sturen* is in de praktijk van naamgeving scherp terug te zien. De onderstaande tabel laat de basisbegrippen die gemeenten hanteren zien.

Tabel 1. Basisbegrippen die bij gemeenten gehanteerd worden.

	STUREN	WERKEN
Datagedreven	Datagedreven sturing	Datagedreven werken
Informatiegestuurd(e)	Informatiegestuurd sturen	Informatiegestuurd werken

¹ Door ons gedefinieerd als 'meer publieke waarde'

² Hierna benoemd als koplopers, pioniers, voorlopers, achterblijvers en achterlopers

Conclusies

- Er zijn meerdere begrippen in gebruik om de praktijk van datagedreven sturing of de ontwikkeling daarvan te benoemen. De termen die we het meest ontmoet hebben zijn datagedreven en informatiegestuurd.
- De begrippen datagedreven en informatiegestuurd komen ook voor in combinatie met aanduiding van andere entiteiten (bijvoorbeeld informatiegestuurde organisatie of een datagedreven beleid). Verbonden met bovenstaande begrippen fungeren weer andere begrippen die definitievragen oproepen. De gehanteerde begrippen sluiten elkaar in de praktijk niet uit. Soms wordt met een verschillende term hetzelfde bedoeld, soms ook niet.
- De term 'big data' is veelvuldig en soms storend aanwezig in het discours. Daarmee wordt aangegeven dat grote hoeveelheden data slim geanalyseerd worden. Bij gemeenten gaat het vaak echter (nog) niet om grote hoeveelheden data. Daarmee doet de term geen recht om de ontwikkelingen bij gemeenten mee te beschrijven.
- De verschillen in de hoofdschrijvingen van datagedreven en informatiegestuurd laten zich goed interpreteren. Hierbij is het verschil tussen data, informatie en kennis van belang. Simpel gezegd komt kennis tot stand door data te verzamelen en te ordenen tot informatie en daarmee tot een onderzoekshypothese te komen en die te toetsen. Of zoals professor Roel in 't Veld het zegt: *“Informatie is geordende data waaraan betekenis wordt gegeven. Kennis is dan informatie met een waarheidspretentie”*. De angst is dat we data ongerefleeteerd gaan gebruiken. *Datagedreven* is echter niet hetzelfde als *datagestuurd*. Datagestuurd zegt dat data en gevonden correlaties sturen zonder reflectie en verrijking tot informatie. Wetenschappers, bestuurders en professionals waarschuwen tegen dat risico.
- De definitie van de ontwikkeling staat wat ons betreft in de context van de snelle ontwikkeling van de informatiesamenleving, gekenmerkt door overvloedige databeschikbaarheid, verbonden met snelle technologische ontwikkeling. Dit geeft kansen op een bijdrage aan gemeentelijke resultaten (publieke meerwaarde) en het geeft risico's om rekening mee te houden. Om de ontwikkeling naar datagedreven sturing te kunnen duiden is het belangrijk niveaus te beschouwen waarop dataverzameling en data-analyse plaatsvinden. Figuur 1 laat op hoofdlijnen de mogelijkheden zien.

- We concluderen dat de ontwikkeling zich onderscheidt van eerdere vormen van informatiegestuurd werken en zodoende een eigen scherpe definitie eist.



Figuur 1. Niveaus van dataverzameling en -analyse.

Adviezen

3. We adviseren alles overziend om de term *datagedreven sturing* in het VNG verhaal te hanteren. Die term definiëren we dan als volgt:

Datagedreven sturing is sturingshandelen gebaseerd op het systematisch verzamelen, beheren, analyseren en interpreteren van data. Het is als zodanig een specifieke praktijk van informatiegestuurd handelen.

Deze definitie geeft de mogelijkheid om de benaderingen datagedreven sturing en informatiegestuurd werken conceptueel op één lijn te brengen, door datagedreven sturing als een specifieke praktijk van informatiegestuurd te schetsen.

4. In een verhaal met deze definitie moet duidelijk worden hoe de verschillende categorieën gemeentelijke voorlopers werken aan datagedreven sturing en welk perspectief dat biedt. Daarin moet helder zijn dat datagedreven een scala van soorten analyses kan omvatten en dat de term daarmee niet hetzelfde is als de term big data.

Gemeente Zaanstad

Met meer dan twintig gestarte datapilots in de afgelopen 1,5 jaar laat gemeente Zaanstad zien serieuze ambities te hebben met betrekking tot datagedrevenheid. De eerste pilots stonden in het teken van leren en waren een manier om de gemeente bewust te maken van de kansen van werken met data.

Later kregen de pilots ook daadwerkelijk succes. Een van de volgende stappen is de data-analyse discipline in de organisatie versterken.

Bron: Big Data Gemeenten via <http://bigdatagemeenten.nl/nieuws/gemeente-zaanstad-doet-data/>

Conclusie en adviezen hoofdstuk 3: wijze van ontwikkeling en stand van zaken

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe gemeenten aan de ontwikkeling van datagedreven sturing werken. Daarbij gaat het om de ontwikkeling in de hele gemeente en niet om de ontwikkeling van een individueel project/traject. We beschrijven in dit hoofdstuk welke fasen gemeenten doorlopen (zie figuur 1). Aan de hand van deze fasen kunnen we op basis van het onderzoek de stand van zaken bij gemeenten beschrijven.

Conclusies

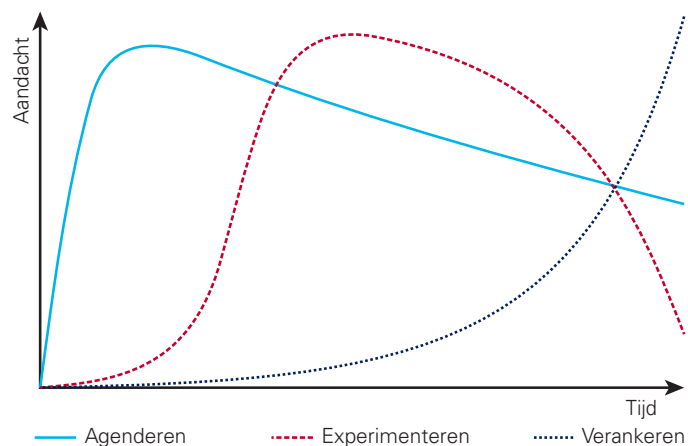
- De wijze van ontwikkeling van datagedreven sturing *als algemeen programma binnen de gemeente* (en dus niet op het niveau van individuele projecten) laat zich het beste omschrijven langs de fasen die optreden bij een innovatiecyclus (zie figuur 1). We zien daarin dat bij de ontwikkeling van datagedreven sturing meestal een explorerende werkwijze van toepassing is.
- De cyclus betreft de volgende fasen die in werkelijkheid naast elkaar en door elkaar lopen.
 - **Agendering en coalitievorming.** In deze fase wordt het belang van datagedreven sturing geagendeerd en ontstaat er een doorslaggevende groep mensen met hetzelfde idee over in welke mate datagedreven sturing relevant is voor de gemeente en hoe de gemeente er het beste aan kan werken. We merken op dat deze fase soms samenvalt met de fase van experimenten.

- **Experimenteren.** In deze fase ontwikkelt de gemeente een aantal projecten met betrekking tot datagedreven sturing. Deze kunnen helemaal buiten het primaire proces georganiseerd zijn, maar kunnen er ook binnen plaatsvinden.
- **Verbreden.** In deze fase verbreedt de gemeente de inspanningen. Datagedreven sturing wordt echt een algemene ambitie. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om projecten breed in de organisatie te ontwikkelen.
- **Verankeren.** In deze fase verankert de gemeente de praktijk van datagedreven sturing in de wijze van werken, het aannamebeleid, het HR-instrumentarium en de wijze van sturing.
- **Het nieuwe normaal.** In deze fase is datagedreven sturing direct geïmplementeerd in het reguliere werken van de gemeente.



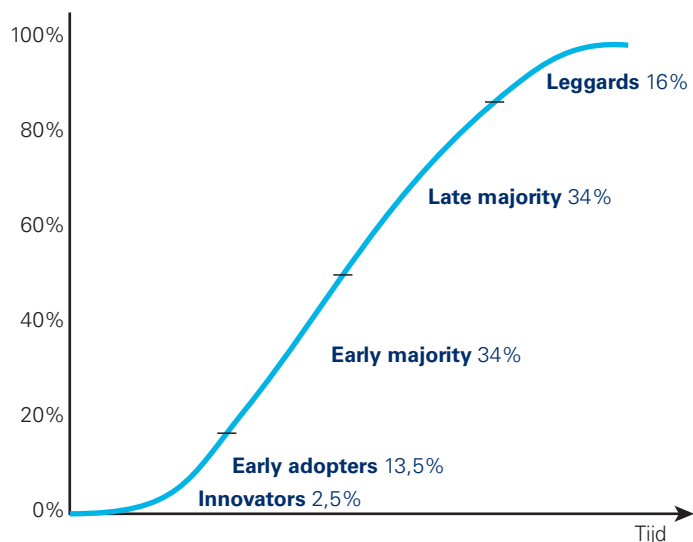
Figuur 2. De innovatiecyclus.

- Eine wichtige Notiz ist, dass das Durchlaufen der Phasen nicht nacheinander stattfindet, sondern immer teilweise parallel zueinander. Es ist möglich, die Phasierung als drei gleichzeitige Entwicklungen zu betrachten: agendieren, experimentieren und verankern im primären Prozess. Idealtypisch verschieben die Akzente in der integralen Entwicklung, wie in Figur 2 dargestellt. Aus den Kurven ist ersichtlich, dass nach einer etwas langsamen Startphase eine sichere Beschleunigung (Erweiterung) im Experimentieren mit der Handhabung der Agendierung einhergeht, was auf eine stabile, ausbreitende Koalition hinweist.



Figuur 3. Verhouding tussen agenderen, experimenteren en verankeren.

- We hebben langs de bovenstaande analysemodellen de verschillende snelheden geïdentificeerd die gemeenten hebben bij de ontwikkeling van datagedreven sturing. We hebben daarbij uiteraard niet alle gemeenten ondervraagd en hebben geen representatieve meting gedaan, maar kunnen op basis van het gevraagde kwalitatieve onderzoek in deze fase de conclusie trekken dat het traditionele onderscheid tussen koplopers, pioniers, voorlopers, achterlopers achterblijvers voldoet om snelheid van gemeenten die datagedreven sturing ontwikkelen te interpreteren.
 - **Koplopers** bevinden zich in de fase van verbreding van experimenteren met een aanzet naar brede verankering in het primaire proces.
 - **Pioniers** bevinden zich in de fase van experimenteren met pogingen naar verbreding.
 - **Voorlopers** ontplooiën enige activiteiten met betrekking tot experimenteren en het vormgeven van steviger agenderen.
 - **Achterlopers** en **achterblijvers** hebben enkel (vage) voornemens en bevinden zich in het begin van agendering en coalitievorming.



Figuur 4. Diffusie van innovatie. Verdeling van gemeenten in vijf categorieën. De grafiek laat zien op welk moment in de tijd een innovatie (zoals datagedreven sturing) wordt opgepakt.

- Achterblijvers en achterlopers vormen in Nederland nog de meerderheid. Dit zijn met name kleinere gemeenten. Er lijkt een sterke relatie te bestaan tussen de omvang van een gemeente en de ontwikkeling van datagedrevenheid, maar er zijn zeker ook middelgrote en kleinere gemeenten die zich als voorloper opstellen, mede ook in samenwerking met grotere gemeenten die koploper of pionier zijn.
- De omvang van de gemeente en beschikbare financiële middelen spelen een rol bij de snelheid die de gemeente kiest. Er zijn echter ook kleinere gemeenten die de rol van slimme volger spelen en zo flinke stappen zetten.
- Het verwachtingsniveau van de resultaten van datagedreven sturing is bij gemeenten die aan het ontwikkelen zijn in het algemeen hoog, maar tegelijkertijd dringt door dat succesvolle datagedreven sturing hoge eisen stelt en dat er serieuze risico's en beperkingen zijn.
- Ook bij koplopers en pioniers is er veel verschil in programmering en voortgang op verschillende punten. Onze verwachting op basis van de gesprekken met koplopers en pioniers is desondanks dat de ontwikkeling zich snel zal doorzetten en dat de kans op vergroting van verschillen tussen gemeenten die achterblijven daarmee reëel is.

Adviezen

5. We adviseren om als VNG duidelijk uit te dragen dat datagedreven sturing gaat om een ontwikkeling die een lange, maar brede vlucht zal nemen. Het is raadzaam om de snelheid van de voortgang en de verschillen in het verhaal een duidelijke plek te geven: niet iedere gemeente hoeft voorop te lopen om verstandig in de ontwikkeling te kunnen treden.
6. We adviseren de VNG om gemeenten te stimuleren om niet achter te blijven in de ontwikkeling. Daar is hij te indringend voor. De systematisering van leerervaringen en het creëren van voorzieningen kan volgers en achterblijvers helpen.
7. Er zijn legio mogelijkheden voor de koplopers, pioniers en voorlopers om samen te werken en van elkaar te leren. We adviseren om als VNG op die mogelijkheden in te zetten.

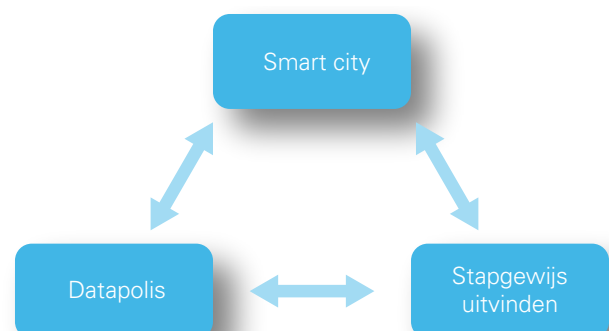
Conclusie en adviezen hoofdstuk 4: de fase van agendering en coalitievorming

In dit hoofdstuk zoomen we in op de vraag hoe gemeenten agenderen en tot coalities (een doorslaggevende groep mensen die het eens is over welke vraagstukken relevant en welke acties verstandig zijn) komen. In het hoofdstuk komt aan bod dat de agendering van de ontwikkeling van datagedreven sturing bij gemeenten is verbonden met specifieke idealen (gerichtheden). Deze idealen worden door Nederlandse gemeenten vertaald in verschillende soorten programmeringen.

Conclusies

- Een goede en duurzame agendering binnen een gemeente vereist in de praktijk drie zaken:
 - **Een doorslaggevende coalitie.** Innovaties kunnen zich binnen een organisatie ontwikkelen als er een coalitie is die wordt gevoed vanuit de leiding, experts en 'change agents' (actoren die de innovatie helpen verspreiden). Er is een coalitie nodig die een agenda vestigt, ontwikkelt en handhaaft. Vervolgens moet die coalitie ook leiderschap vertonen om datagedreven sturing echt van de grond te krijgen.
 - **Een voldoende gezamenlijk perspectief (gerichtheid).** Belangrijke innovaties zijn altijd verbonden met verder reikende ambities of dromen die onderliggend aan de agenda het gezamenlijke perspectief bepalen. Zo'n perspectief omvat niet alleen maar ambities, maar ook gedeelde waarden, analyses en emoties. We noemen zo'n perspectief ook wel een gezamenlijke gerichtheid. Eenvoudig geformuleerd: de neuzen in dezelfde richting.
 - **De aanwezigheid van heldere sturingsmechanismen en een eerste programmering.** In het verlengde van agendering en ambitie is sturing nodig op het experimenteren, verbreden en verankeren. Er dient daarvoor een arena te zijn ingericht: de governance moet geregeld zijn en programmering moet gekoppeld zijn aan de procesvoering, waar ook iemand daadwerkelijk verantwoordelijk voor is. Een goed programma omvat de elementen van ambitie, eerste experimenten/projecten, leerstrategie, datastrategie, competentieontwikkeling, betrekken van partners en organisatie-inrichting.

- Agendering en coalitievorming is altijd verbonden met perspectieven en ambities, soms zelfs met dromen. De overkoepelende *gerichtheden* die we zijn tegengekomen bij gemeenten op het gebied van datagedrevenheid zijn op hoofdlijnen te rangschikken naar drie oriëntaties, met elk een dominante invalshoek (zie ook figuur 5):
 1. **De datapolis³ benadering.** De datapolis benadering is gegrond in beeld van een gemeenschap die in al haar facetten wordt beïnvloed door data opslag, -uitwisseling, -stromen en -analyses. De benadering onderschrijft het perspectief dat data op allerlei plekken wordt verzameld en uitgewisseld, wat resulteert in allerlei beslissingen van bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties. De dominante invalshoek bij de ontwikkeling van datagedreven sturing ligt hier in 'zelfregie en dialoog'. Participatie staat centraal (en dan nog meer overheidsparticipatie in de samenleving dan burgerparticipatie in het overheidshandelen).
 2. **De smart city benadering.** De smart city benadering duidt op een gemeente waarbij informatie, technologie en IoT gebruikt worden om de stad/het dorp te beheren en te besturen. Het doel van een smart city is het verhogen van de levenskwaliteit van de gemeenschap, door de gemeente efficiënter te organiseren en de afstand tussen samenleving en bestuur te verkleinen. Technologie speelt hier een belangrijke rol en leidt (zowel bij de overheid als bij andere actoren) tot slimme oplossingen. De dominante invalshoek is hier 'slim'. De technologische invalshoek en het idee van 'cockpit sturing' maakt dit concept herkenbaar ten opzichte van het concept van de datapolis.
 3. **Stapsgewijs uitvinden.** De derde benadering omvat stapsgewijze ontwikkeling en groei. Deze benadering kenmerkt zich door geen expliciete verbinding te maken met ambitieuze programma's als de datapolis of smart city. De visie in deze ontwikkeling is juist om met projecten en een goede datastrategie stap voor stap verder te komen. De dominante invalshoek is hier 'uitvinden'.



Figuur 5. Centrale oriëntaties (gerichtheden) op datagedreven sturing.

3 Albert Meijer (2015). Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blijf burger?

- Feitelijk is bij koplopers en pioniers sprake van een mix van perspectieven, zodat agendering, coalitievorming en programmering plaatsvindt onder invalshoeken van zelfregie, dialoog, slim en stapsgewijs uitvinden.
- Vanuit die beelden komen programmeringen tot stand. We zien daarbij geen systematische uitwerking van deze beelden naar concrete projecten in alle domeinen.
- In de sturingsmechanismen en programmeringen die we bij gemeenten zien vallen de volgende zaken op:
 - Alleen bij de koplopers, pioniers en sommige voorlopers is sprake van een expliciete arena en programmering.
 - Ambities met betrekking tot datagedreven sturing zijn bij de voorlopers vaak groter dan de programma's.
 - Het besef van samenwerken met partners en burgers is binnen gemeentelijke programmeringen breed. Dit vraagt echter ook om complexe projecten en datastructuren.
 - Er zijn soms hoog over beelden van de toekomstige stad/gemeente, maar er is geen systematische uitwerking van deze beelden naar concrete projecten in alle domeinen.
 - Er is bij de articulatie van ambities en in de programmeringen nadrukkelijk aandacht voor risico's.
 - Voornamelijk bij grote programma's is er een hechte leidende coalitie van politiek, bestuur, ambtelijke top en professionals zichtbaar. Deze programma's hebben vaak een eigen team en projectleider of kwartiermaker.
 - Kleine programma's zijn vaak een activiteit van een werkgroep of netwerk binnen een gemeente. Er worden daarin veel gelegenheidscoalities gesmeed; bestuurlijk leiderschap is daarbij afhankelijk van individuele bestuurders.
 - Zeker in steden met grote kennisinstituten als universiteiten en hogescholen wordt intensief gezocht naar samenwerking met deze instituten. Zo werkt Enschede aan de samenwerking met Saxion Hogeschool, de Universiteit Twente en het regionale samenwerkingsverband Kennispunt Twente.
 - Een gebrek aan middelen vormt in veel (kleinere) gemeenten een serieuze belemmering voor de ontwikkeling van datagedreven sturing.

Adviezen

8. We adviseren om bij de ontwikkeling van het verhaal aan te sluiten bij de agendering en de perspectieven (gerichtheden) zoals die in het land vigeren.
9. Een motto vanuit de VNG gebaseerd op zelfregie, dialoog, slim en stapsgewijs uitvinden kan in het land breed aanspreken, mits goed uitgewerkt in voorbeelden en met aandacht voor risico's en randvoorwaarden als privacy. Een dergelijk motto rechtvaardigt ook een sterke verankering in het college en het waarschuwen voor teveel afhankelijkheid van individuen.
10. Het is goed mogelijk om voorbeeldprogramma's voor de ontwikkeling van datagedreven sturing uit te werken op basis van 'good practices' zoals die nu bij gemeenten vigeren. Wij adviseren de VNG om zulke voorbeeldprogramma's uit te werken.

Conclusies en adviezen hoofdstuk 5: de fase van experimenteren

In dit hoofdstuk zoomen we in op hoe gemeenten experimenteren met projecten. Met experimenteren bedoelen we nadrukkelijk niet dat alleen buiten de primaire processen projecten worden ontwikkeld. Integendeel, bij een aantal gemeenten wordt juist binnen/verbonden aan het primaire proces geëxperimenteerd.

Als we naar die projecten kijken is zichtbaar dat datagedreven sturing nu al een overtuigende bijdrage aan publieke waarde levert. De potentie voor meer publieke waarde lijkt daarmee hoog. Een duurzame ontwikkeling vereist dat datagedreven sturing (vooraf of achteraf) zichtbaar bijdraagt aan meer publieke waarde. In de verschillende gemeentelijke domeinen zijn legio mogelijkheden voor het realiseren van kansen (zoals effectievere fraudebestrijding het in sociaal domein, het meten van luchtkwaliteit in het fysiek domein en veilige wijkteams in het veiligheidsdomein⁴).

4 Zie het hoofdrapport voor de uitwerking van de genoemde voorbeelden en andere concrete projecten (voorbeelden sociaal domein: paragraaf 5.1.1; fysiek domein: 5.1.2; veiligheidsdomein: 5.1.3; en overige domeinen 5.1.4 t/m 5.1.6)

Gemeente Utrecht

Het programma datagedreven sturing van de gemeente Utrecht in het sociaal domein kent zelfregie en dialoog als uitgangspunt. Zo is Utrecht onder andere bezig met het Digitaal Huishoudboekje. Het idee is dat een inwoner met een knop aangeeft dat hij hulp nodig heeft bij zijn financiële planningsproces. Hij wordt hierbij door het buurtteam ingelicht over de consequenties van het meedoen. Met een blockchaintoepassing kunnen de vaste lasten van burgers in de schuldhulpverlening meteen worden afgeroomd van de uitkering en uitgekeerd aan schuldeisers. Ook kunnen op deze manier voorschotten worden verstrekt aan de (potentiële) schuldeisers. De uitkeringen en toeslagen worden vervolgens op een aparte bankrekening verzameld. De hele betaalketen weet dat de inkomsten op deze rekening worden overgemaakt en dat de vaste lasten (wonen, zorg en energie) van daaruit gegarandeerd worden betaald. Het geld dat overblijft wordt op de eigen rekening van de burger uitbetaald. Zo kan voorkomen worden dat een burger in de malaise van de schuldhulpverlening belandt.

Conclusies

- Bij een innovatief proces in de publieke sector is het altijd de vraag hoe overtuigend een veranderende werkwijze kan bijdragen aan publieke waarde. Dat moet je (vooraf of achteraf) inzichtelijk kunnen maken. Deze bijdrage kan langs een aantal dimensies inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij gaat het om a) bijdragen aan het oplossen van vraagstukken in de verschillende maatschappelijke domeinen, b) om de aard van die oplossing en c) om hoe die bijdrage tot stand komt. We schetsen die dimensies voor bijdrage aan publieke waarde op basis van meerdere geïntegreerde ervaringen in de praktijk in het onderstaande kader.

Dimensies voor het expliciteren van de bijdrage van datagedreven sturing aan publieke waarde

Dimensie 1: bijdrage aan het oplossen van vraagstukken

Op hoofdlijnen is zichtbaar dat datagedreven sturing op drie manieren kan bijdragen aan de oplossing:

- Bijdrage aan efficiency (goedkopere doelbereiking)
- Bijdrage aan effectiviteit (betere doelbereiking)
- Bijdrage aan nieuwe productinnovatie en zo betere dienstverlening

Het begrip *kwaliteit* is bij het expliciteren van de bijdrage hier goed te gebruiken. Er kunnen betere oplossingen tot stand komen voor betere dienstverlening. We scharen het begrip *kwaliteit* hier onder het begrip *effectiviteit* (in termen van doelbereiking). Juist die kwalitatieve veranderingen zijn bij datagedreven sturing vaak zo verrassend. Het gaat anders en beter. De andere kant daarvan is dat zwaarwegende risico's als rond privacy en andere ethische kwesties de publieke waarde juist kunnen verminderen.

Bij het expliciteren van publieke waarde is het tegelijk goed om te benadrukken dat publieke waarde niet iets 'objectiefs' is. *Legitimiteit* en *draagvlak* spelen naast *effectiviteit* en *efficiëntie* een centrale rol. Deze bijdrage dient ook expliciet te worden gemaakt.

Dimensie 2: de aard van de oplossing

Het gaat hier om de aard van de oplossing die met datagedreven sturing tot stand komt. Verschillende perspectieven kunnen hieraan ten grondslag liggen. Van participatie binnen de polis gericht op zelfrealisatie tot technocratisch en gericht op beheersing. Eerder is door ons in dat verband gesproken van meer gesloten sturing (vanuit de eigen organisatie) of meer open sturing (met dialoog met collectieven en zelfrealisatie van individuen). 'Meer open' en gericht op participatie is vaak gericht op draagvlak, maar soms kan 'het algemeen belang' ook een meer gesloten werkwijze vragen en op draagvlak rekenen, zoals bij sommige veiligheidskwesties. De belangrijkste assen van de aard van de oplossing zijn:

- Individueel vs. collectief gericht
- Gericht op preventie vs. gericht op repressie
- Gericht op zelfrealisatie binnen het netwerk vs. gericht op eigen interventies

Dimensie 3: de wijze waarop de bijdrage tot stand komt

De bijdrage kan op verschillende manieren tot stand komen.

- Methodiek*. Technisch zijn er verschillende manieren denkbaar voor de omzetting van data naar informatie naar handelingskennis. Denk aan methodieken van (real time) monitoring en voorspellen.
- Proces*. Procesmatig zijn er verschillende manieren denkbaar voor de omzetting van informatie naar handelingskennis. Een datagedreven traject kan meer open of meer gesloten worden ingestoken. Open betekent dat stakeholders ruim betrokken worden bij formuleren van vragen en hypotheses, dataverzameling en analyse en bij duiding. Bij gesloten processen doe je dit intern.

- Er is in de praktijk van projecten een grote variëteit van experimenten over de volle breedte van het gemeentelijke domein zichtbaar, waarbij de (potentiële) publieke meerwaarde regelmatig evident is. Daarbij gaat het ook regelmatig om ‘kwalitatief’ andere oplossingen voor verbetering van de dienstverlening. Soms is de publieke meerwaarde echter ook verstopt (of niet aanwezig). Dat onderstreept het belang van de vaardigheid om expliciet te maken hoe datagedreven sturing concreet bijdraagt aan die meerwaarde.
- Die potentie van publieke waarde wordt pas werkelijkheid bij daadwerkelijke verankering van een project in het primaire proces en bij mitigeren van de risico’s verbonden met datagedreven sturing.
- Er is in de projecten van gemeenten naast verschillen, ook een opvallende gelijksoortigheid te zien. Deze gelijksoortigheid vatten we in de onderstaande overeenkomsten.
 - **Smart city perspectief leidt tot veel projecten in fysiek domein.** Smart city projecten leiden tot relatief veel projecten in het fysieke domein. Bij publieke infrastructuur (zoals riolen) zijn veel projecten gericht op het realiseren van effectiviteit en efficiency, zeker ten aanzien van onderhoud.
 - **Relatief veel projecten in het veiligheidsdomein.** Gemeenten hebben relatief veel projecten in het veiligheidsdomein, waarvan veel op basis van profiling veiligheidsproblematiek voorspellen.
 - **Het sociaal domein is geschikt, maar ook complex.** Het sociaal domein is geschikt voor datagedreven projecten (die grote meerwaarde laten zien), maar het blijkt ook een complex domein, onder meer door privacy vraagstukken. Dat leidt ertoe dat projecten soms geen doorgang kunnen krijgen. Nadruk van methodiek ligt veelal op profiling en voorspellende indicatoren voor toekomstige probleem situaties (bijv. in de schuldhulpverlening komen) en indicatoren voor toekomstige behoeften aan voorzieningen.
 - **Open data is in alle domeinen populair.** Open data is domeinbreed een veel gepleegde praktijk.
 - **Apps zijn in alle domeinen populair.** Er wordt domeinbreed steeds meer met apps gewerkt.
 - **De methodiek van blockchain wordt domeinbreed met veel interesse gevolgd.** Er is potentie, maar veel concrete projecten hebben wij nog niet gezien.
- **De projecten variëren procesmatig domeinbreed van open tot gesloten.** Als projecten gesloten zijn heeft dat vaak een goede reden. In alle gemeenten is aandacht voor de meerwaarde van het betrekken van partners en/of burgers bij het verzamelen van data en het ontwikkelen en duiden van analyses.
- **Uit de projecten blijkt geen eenduidige nadruk op slim bestuur of streven naar maakbaarheid.** Er zijn wel projecten die een meer controlerend karakter kunnen hebben of krijgen, maar evenzeer is er veel aandacht voor projecten die gericht zijn op preventie of ontwikkeling.
- **Projecten gericht op dialoog zijn beperkt zichtbaar.** Projecten die de dialoog over de stad (zoals over energietransitie in Utrecht) aanjagen zijn tot op heden beperkt zichtbaar.
- **Vaak zijn de projecten relatief klein.** Er wordt nog veel geëxperimenteerd en geïmproviseerd en weinig gebruik gemaakt van echte big data. De daadwerkelijke projecten zetten veelal in op realtime monitoring en voorspellende analyses. Dat neemt niet weg dat er ook projecten zijn waarbij gebruik wordt gemaakt van profiling en van gerichte interventies.
- **Projecten in de bedrijfsvoering zijn vooral nog klassiek BI (business intelligence; monitoring).** Meer geavanceerde vormen van datagedreven als HR analytics zijn we weinig tegen gekomen⁵.
- Datagedrevenheid stelt hoge eisen aan kennis van het primaire proces, kennis van data-analyse en vaardigheid in het betrekken van relevante stakeholders. Dat vereist vaak een projectorganisatie en geld. Een goed gefundeerde standaardaanpak kan daarbij helpen. Dit besef lijkt bij de gemeentelijke koplopers vaak goed te zijn doorgedrongen en al verwerkt te zijn in delen van de organisatie. Daarbij is ook intensief aandacht voor tools voor betere visualisatie. Bij andere gemeenten is er sprake van improvisatie, ze weten soms hoe het moet, maar er zijn niet altijd voldoende capaciteit, competenties (o.a. ten aanzien van het werken met kwantitatieve data) en middelen beschikbaar om dit ook te realiseren.
- Er blijkt in de contacten en leerbijeenkomsten van gemeenten een enorme behoefte aan voorbeelden van concrete projecten. Daarbij gaat het niet alleen om de techniek, maar ook om de mogelijke samenwerking met partners en om de wijze waarop dat vruchtbaar wordt gemaakt.

⁵ In het algemeen is er nog sprake van brede toepassing; zie Cubic, People Analytics, onderzoeksrapport 2016

Adviezen

12. We adviseren dat de VNG energie steekt in het helpen van gemeenten bij het expliciet maken van de meerwaarde van de datagedreven sturing. Dit kan bijvoorbeeld met het gegeven kader. De crux daarbij is om abstracte categorieën te verbinden aan aansprekende voorbeelden.
13. Er is veel materiaal waarmee gemeenten van elkaar kunnen leren. Het is de overweging waard om inspanning te steken in de ontwikkeling van een goede kennisbank die daadwerkelijk deze breed gevraagde steun geeft bij het ontwikkelen van projecten. Het gaat daarbij niet alleen om de inhoud van de projecten, maar ook om de organisatie, methodiek en visualisatie. Goed uitgewerkte voorbeelden, ook naar vruchtbare samenwerking met partners in de projecten, zou naar ons inzicht een hoge prioriteit mogen hebben.
14. Bezien we het geheel, dan is er voor de VNG (of een andere organisatie) een rijke basis om per domein een meer systematische strategie te maken voor de ontwikkeling van datagedreven projecten. In ieder domein spelen eigen specifieke uitdagingen. In hoofdstuk 12 laten we een aanzet voor een agenda in het sociaal domein zien.
15. We adviseren dat de VNG haar verhaal laat aansluiten bij reeds bestaande kennis en ervaringen van gemeenten in concrete projecten.

Gemeente Groningen

Onderzoek & Statistiek Groningen is in het najaar van 2016 gestart met het ontwikkelen van voorspellingsmodellen ter opsporing van sociale zekerheidsfraude. Hiervoor is gebruik gemaakt van historische data van inwoners van de gemeente Groningen, van wie bekend is dat ze in het verleden hebben gefraudeerd met de bijstandsuitkering. Middels risicoanalyse is onderzocht welke groepen een verhoogd risico op het plegen van fraude hebben. Hierbij werden risicoprofielen beschreven van situaties waarvan in de praktijk is gebleken dat het risico op fraude groter is dan gebruikelijk ('statistisch profileren'). Door in deze situaties intensiever te controleren, is de kans op het detecteren van fraude wellicht groter.

Conclusies en adviezen hoofdstuk 6: de fase van verbreden door leren

In dit hoofdstuk zoomen we in op hoe gemeenten de stap (kunnen) zetten van experimenteren met datagedreven, naar een verbreding en verankering in de reguliere organisatie. Op dit moment is zichtbaar dat alleen koplopers en enige pioniers werken aan het systematisch verbreden van experimenten. Dat doen ze door (op verschillende manieren) in te zetten op *leren*. Dat leidt tot de conclusie dat in het verder ontwikkelen van deze leerstrategieën veel potentieel zit om met datagedreven sturing tot duurzame meerwaarde te komen.

Conclusies

- Het verder verbreden en verankeren van de brede ontwikkeling van datagedreven sturing vereist overdracht van experimenten en opgedane kennis naar de brede organisatie. Met (systematisch) organiseren van het leren en met gerichte pogingen om experimenten over te dragen kan dit plaatsvinden. Daarbij gaat het niet alleen om *vaardigheden* en *inzicht* maar ook om waardering voor de meerwaarde van de ontwikkeling. Dat is ook aan te duiden als cultuurverandering, maar ook de term tweede en derde orde leren (hoe verhoud ik me tot deze ontwikkeling en wat betekent het voor mijn gedrag?) is hier van toepassing. Er is bij datagedreven sturing immers sprake van een ingrijpende verschuiving in oriëntaties.
- Er is in Nederland een breed scala van ervaringen in gemeenten met het organiseren van leren op het terrein van datagedreven sturing zichtbaar. Systematisch geanalyseerd kunnen deze inspanningen worden onderverdeeld worden in vijf dominante leerlijnen. We merken hierbij op dat een strategie over de volle breedte van de vijf lijnen met name voorkomt bij de koplopers en enige pioniers (die de vereiste middelen kunnen vrijmaken):
 1. **Leren on the spot (binnen een experiment).** Dit betreft leren door het uitwisselen van ervaringen tussen medewerkers die aan een project werken.
 2. **Leren door delen en overdracht.** Dit betreft leren door activiteiten die gericht zijn op overdracht. Denk hierbij aan opleidingen, publicaties of aan inspiratiebijeenkomsten.
 3. **Leren door gesystematiseerde oefeningen (labs).** Dit betreft leren door te werken in praktijkachtige omgevingen waarin systematische oefening, ondersteuning en uitvoering van experimenten plaatsvindt.

- 4. **Leren door verbinding met het primaire proces.**
Dit betreft leren door met collega's en experts te werken aan innovaties die direct (al dan niet via een tussenstructuur) in het primaire proces verwerkt worden. In goed functionerende agile werkwijzen is dit nadrukkelijk zichtbaar.
- 5. **Leren door uitwisseling tussen gemeenten.** Dit betreft leren door deelname aan vormen waarin gemeenten ervaringen en best practices uitwisselen.

- Gemeenten hanteren verschillende leermethodieken en -instrumenten waarbij zeker bij de koplopers sprake is van een min of meer samenhangende strategie. Zo'n volwaardige strategie omvat naar onze ervaring een combinatie van de eerder genoemde strategieën.
- Verschillende organisaties (gemeenten en anderen) organiseren manieren van leren. Op de algemene organisatie van het leren over datagedreven sturing zien we overkoepelend geen regie. Wellicht moet dat ook niet, want leerprocessen werken het krachtigst als de belanghebbenden zelf de behoefte voelen. Desalniettemin zijn er overeenkomsten te zien in de leerprocessen, dus is er ook een mogelijke basis voor meer gemeenschappelijke voorzieningen.

Adviezen

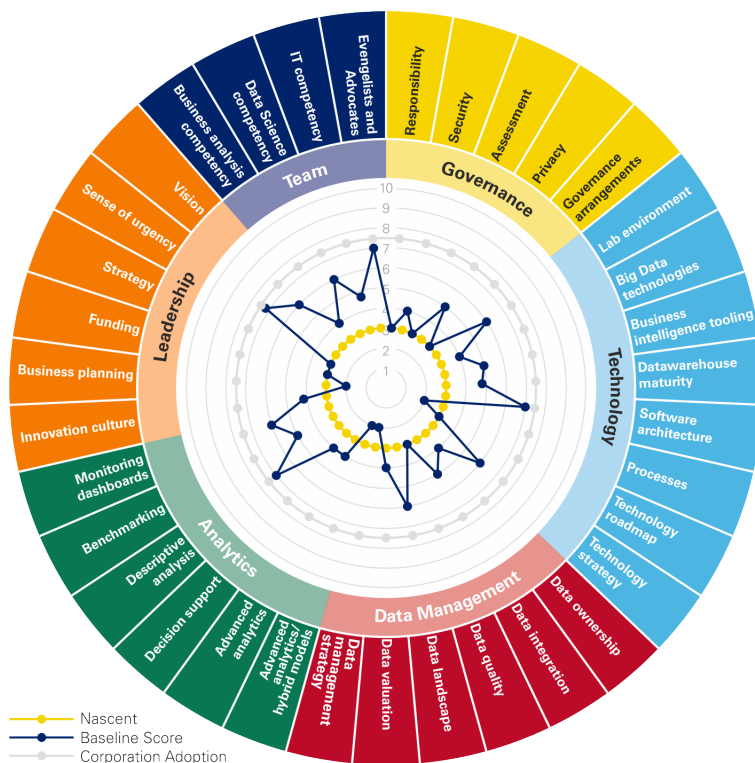
- 16. De ontwikkeling naar een datagedreven organisatie zal in veel gemeenten een meer systematische inzet op leren eisen. Onze verwachting is daarom dat de behoefte aan intergemeentelijk leren blijft. Voor het VNG verhaal is het stimuleren van leren bij gemeenten een mogelijkheid om de eigen kracht van de gemeenten verder te stimuleren. Wij adviseren om dit aspect in het verhaal op te nemen.
- 17. De ervaring leert dat vooral gemeenschappelijke voorzieningen en uitwisselingen helpen bij het leren. De VNG zou in het jaarlijkse programma de regie daarop kunnen richten. In het jaarlijkse programma van VNG Realisatie kan dan aandacht zijn voor georganiseerde gemeenschappelijke voorzieningen (zoals een opleiding tot data scientist, omgang met data etc.). Ook stage uitwisselingsprogramma's zijn een mogelijkheid. Gemeenten kunnen dat uiteraard ook zelf organiseren.
- 18. We adviseren voortzetting van het overleg tussen VNG Realisatie en het A+O fonds Gemeenten, waarin beide organisaties afstemmen over de eigen activiteiten. Een idee voor gemeenschappelijke activiteiten zou bijvoorbeeld kunnen zijn om een masterclass te organiseren over hoe het leren binnen en tussen gemeenten te organiseren. Daarbij kan bijvoorbeeld de hier gehanteerde vijfdeling een basis bieden voor gemeenten om een eigen leerplan op te stellen.

Conclusies en adviezen hoofdstuk 7: de fase van verankering in de reguliere organisatie

In dit hoofdstuk zoomen we in op hoe verankering verder gestimuleerd kan worden. Dit vereist ook aanpassing van verschillende organisatiefuncties. We duiden de ontwikkeling van deze aanpassing als het *datavolwassen* of *datagedreven volwassen* worden. We concluderen dat nog geen enkele gemeente in de fase van systematische verankering in het primaire proces is. Dit vereist van gemeenten systematische inspanning.

Conclusies

- Uit ons onderzoek blijkt dat om volwassen te worden de volgende vijf aspecten cruciaal zijn:
 1. **Datagedreven volwassen worden in het algemeen.**
Uiteindelijk ontwikkelt een nieuwe werkwijze zich alleen tot 'het nieuwe normaal' als aan een aantal organisatorische en technische condities is voldaan. Daaronder valt het ontwikkelen van competenties en de wijze van sturing. Er zijn modellen (zie figuur 6) die een indruk geven van relevante dimensies bij het volwassen worden, maar daar is de component van hoe je ontwikkelt niet in meegenomen.



Figuur 6. Indruk van dimensies datagedreven volwassen worden.⁶

6 Figuur 4 is ontwikkeld door Berenschot Intellerts. Het spinnenweb geeft inschattingen van gemeenten die deelnemen aan het leernetwerk van het A+O fonds weer. Opvallend is de hoge score die deelnemers zichzelf toekennen, terwijl tijdens de leergang bleek dat veel gemeenten (op aspecten) nog aan het begin staan en zich daar van bewust zijn

2. **De datastrategie.** Met datastrategie bedoelen we de ontwikkeling van een data infrastructuur, die de basis is voor datagedreven sturing. Dat vereist verbinding van databestanden en mogelijkheden tot integratie van bestanden en analyse. Het hebben van een datastrategie blijkt de achilleshiel van de ontwikkeling naar datagedreven sturing. Het is evident dat het lastiger is om tot goede analyses te komen met matige data (in termen van juistheid en volledigheid) dan met goede data. De oorzaak voor vaak matige data ligt in de kwaliteit en compatibiliteit van de huidige data infrastructuur en bestanden, aangezien deze initieel niet zijn opgezet vanuit een datagedreven mindset. De afdelingen I&A zijn in het algemeen (door verschillende oorzaken variërend van capaciteit, tot expertise, tot gerichtheid) niet of maar deels gericht op de verankering van datagedrevenheid in de organisatie. Bij geen enkele gemeente zijn we een integrale manier van werken aan een data infrastructuur vanuit een datagedreven perspectief tegen gekomen. Wel zien we dat specifieke strategieën gebruikt worden om tot een betere datastrategie te komen:
- i. *Pragmatisch werken aan kwaliteit van een (data) infrastructuur, terwijl je op hetzelfde moment experimenteert.* Het experimenteren gaat door in combinatie met het werken aan de data infrastructuur. Deze strategie zien we onder andere bij de gemeente Zaanstad.
 - ii. *Bimodaal werken: het primaire proces en datagedreven experimenten krijgen apart aandacht.* De integratie van de datavoorzieningen voor experimenten en die voor het primaire proces vindt geleidelijk plaats. Deze strategie zien we onder andere bij de gemeente Den Haag.
 - iii. *Geen aparte datavoorziening verbonden met experimenten.* De data infrastructuur wordt stap voor stap geherstructureerd vanuit de reguliere verbondenheid met het primaire proces. Deze strategie zien we onder andere bij de gemeenten 's-Hertogenbosch en Dordrecht.
- Veel gemeenten (onder andere Groningen en Enschede) nemen het datakwadrantenmodel van Damhof als uitgangspunt bij de ontwikkeling hun datastrategie. Welke strategie gemeenten ook volgen, de lastige vragen van kwaliteit, integratie en standaardisatie worden er niet minder om. Bij de aanpak van deze vragen is sprake van een overgang naar nieuwe concepten van netwerken van dataverzamelingen en nieuwe condities voor koppeling en gebruik van data. Vaak vindt die ontwikkeling plaats onder de terminologie van datawarehouse.
3. **De ontwikkeling van open data.** Open data is gericht op het verder ontwikkelen van datagedreven sturing en stelt eisen aan de datastrategie. Er is veel aandacht voor open data. Open data hebben de potentie om de datastrategie meer te richten op de mogelijkheden van datagedreven sturing. Met alle aandacht die er is van het ministerie van BZK, de VNG en stedenpartners, is er nog geen doorbraak naar een grootschalig ter beschikking zijn en gebruik van data. Maar er is voortgang, bijvoorbeeld met de High Value Lijst⁷. Er is sprake van meer besef van het belang van de beschikbaarheid van data en de kwaliteit daarvan. Ook voor verbonden kwesties als de uitvoering van de Archiefwet gericht op de kwaliteit van archieven als belangrijke databron.
4. **De inrichting van de onderzoeks- en statistiekfunctie (aanwezig in grotere gemeenten).** Dit is dan gericht op datagedreven sturing.
5. **De inrichting van de I&A-functie.** Van groot belang is de ontwikkeling van datastrategie en van de afdelingen I&A en O&S. Daar wordt vaak gebruik wordt gemaakt van bimodale strategieën (enerzijds ondersteuning van regulier werken, anderzijds de ontwikkeling naar datagedreven sturing). Tenminste in theorie biedt de methode van meer agile werken een interessant perspectief voor de verdere integratie van het traditionele onderscheid tussen primaire en secundaire processen.
- De verankering van de ontwikkeling van datagedreven sturing naar 'het nieuwe normaal' is een ingrijpende transitie, waarvoor ook bij de koplopers het einde nog lang niet in zicht is. Brede verankering in het primaire proces ervaren gemeenten als een moeilijke stap die bij sommige projecten wel al plaatsvindt, maar systematisch over de volle breedte nog niet aan de orde is. Gemeenten hebben nog weinig zicht op hoe die transitie in de volle breedte vorm moet krijgen.
 - Alleen de koplopers en enkele pioniers werken aan de benodigde organisatie- en competentieverandering. In volwassenheidsmodellen ligt de nadruk op belangrijke aspecten van technologie, leiderschap en competenties. Volwassenheidsmodellen geven echter geen antwoord op hoe gemeenten zich verder kunnen ontwikkelen. Deze brede verandering zelf vindt plaats door specifieke leertrajecten, maar eist ook ingrijpende functieveranderingen in de organisatie. Hier zal de top van de gemeente expliciet op moeten sturen.

7 <https://data.overheid.nl/gemeentelijke-high-value-datalijst>

- Verankering treedt desondanks wel degelijk op. Dat geldt ook in deze fase, waarin het zwaartepunt op experimenteren ligt. Implementatie en verankering gaat wel goed zolang er niet veel ICT nodig is en het binnen een organisatieonderdeel blijft. Als er wel veel ICT nodig is of als het over organisatieonderdelen heen gaat, is voor verankering echt een ontwikkeling van I&A nodig. In veel steden, zoals Enschede is bewust een governance en strategie gekozen die een ontwikkeling van I&A regulier naar I&A datagedreven mogelijk maakt.
- Ook bovengemeentelijk zijn ontwikkelingen gaande met betrekking tot data- en informatie infrastructuur. Er wordt gewerkt aan een gegevenslandschap voor de hele overheid, waar zowel op landelijk als op gemeentelijk niveau gegevens goed vindbaar, bruikbaar en toegankelijk zijn voor zowel de overheid als de samenleving.⁸

Adviezen

19. In het VNG verhaal zal de complexiteit van het proces van verankering aandacht moeten krijgen. Het is een belangrijke ontwikkeling die tijd zal kosten. De VNG kan hulp bieden bij de uitwisseling van ervaringen tussen gemeenten en het vastleggen en verspreiden van deze ervaringen (zoals in de bijeenkomsten van KING en de leernetwerken van A+O al gebeurt). We adviseren dat de VNG dit in het verhaal opneemt en deze activiteiten blijft ontplooiën.
20. Het valt te overwegen om een op ontwikkeling gericht model naar datagedreven volwassenheid te ontwerpen. Dat zou gemeenten kunnen helpen bij het bepalen van te zetten stappen. Ook geeft het de VNG zelf inzicht in hoe de VNG kan bijdragen aan deze ontwikkeling.
21. Voor de ontwikkeling van een goede datastrategie zijn collectieve initiatieven goed denkbaar en wenselijk, zoals vormen van standaardisering en het uitwisselen van bestanden. We adviseren de VNG om hierop in te zetten, omdat dit de achilleshiel voor (maar dus ook het vliegwielt van) succesvolle ontwikkeling van datagedreven sturing blijkt te zijn.
22. Het is zinvol om verder in te zetten op open data. De strategie van open data, de ontwikkeling van archief wet etc. vergroten de beschikbaarheid van data en de kwaliteit daarvan. Dit is een kwestie van lange adem, maar moet een integraal onderdeel van de datastrategie zijn. We adviseren de VNG om dit in het verhaal op te nemen.

23. De ontwikkeling van organisatiefuncties I&A en O&S zijn belangrijk bij de verankering binnen gemeenten. We adviseren de VNG om dit besef in het verhaal op te nemen.

Gemeente Amsterdam

In Amsterdam loopt een project waarbij de intensiteit van potentiële overlast wordt voorspeld op basis van portofoon- en digitale bonddata, omgevingskenmerken en weerdata. Deze informatie kan vervolgens worden ingezet voor een efficiëntere handhaving.

Bron: Jads (2017). Data science maturity van gemeenten

Conclusies en adviezen hoofdstuk 8: randvoorwaarden en risico's

In dit hoofdstuk zoomen we in op de (omgang met) risico's en ethische vraagstukken die de ontwikkeling van datagedreven sturing met zich meebrengt. Gemeenten zijn zich hiervan bewust en ontwikkelen ook (enige) instrumenten om hier om te gaan. Er zullen in de komende jaren voortdurend nieuwe vragen opkomen rond deze risico's en vraagstukken. Er is grote behoefte aan uitwisseling en afstemming op dit thema.

Conclusies

- Er is veel onderzoek gedaan naar risico's en ethische vraagstukken. De nadruk op het belang van een verstandige omgang hiermee wordt (ook door de gesproken wetenschappers) stevast gelegd. De overheid heeft veel data binnen haar bereik en daarmee ook veel mogelijkheden. Tegelijkertijd heeft de overheid ook een publieke verantwoordelijkheid. Het is voor overheden daarom belangrijk om de maatschappelijke implicaties goed te overzien en vooraf zicht te hebben op doelen van datagedreven sturing en op de bandbreedte van wat acceptabel is bij het realiseren van die doelen. Gemeenten dienen volgens wetenschappers met rust en reflectie te beschouwen wat datagedreven sturing oplevert, zeker ook omdat het vertrouwen van burgers belangrijk is. Gemeenten kunnen volgens hen ook de vraag naar wat resultaten van datagedreven sturing zijn en wat acceptabel is, onderdeel van hun experimenten maken.

⁸ <https://www.digitaleoverheid.nl/beleid/naar-een-gegevenslandschap/>

- Er zijn natuurlijk vele soorten risico's en ethische vraagstukken. Op hoofdlijnen wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende soorten:
 - Risico's en vraagstukken rond privacy en informatieveiligheid.
 - Risico's en vraagstukken rond het aantasten van keuzevrijheid;
 - Risico's en vraagstukken rond het ontstaan van instrumentele sturingsopvattingen (de illusies van maakbaarheid en het gevaar van niet-causale correlaties);
 - Risico's en vraagstukken rondom kwaliteit en eigenaarschap van data.
- Bij alle soorten risico's en vraagstukken⁹ spelen er ontwikkelingen en wordt getracht een balans te vinden. Onderstaand geven we hiervan een indruk (die uitgebreid in de hoofdtekst staat).
 - Risico's en vraagstukken rond privacy en informatieveiligheid staan stevig op het netvlies. Desalniettemin zijn er verschillen in benaderingen. Zo benadrukken sommigen in het vraagstuk van privacy vooral dat er veel mogelijk is bij het gebruik van data en dat veel data (bijvoorbeeld van technische aard) ook helemaal niet privacygevoelig is. Anderen wijzen er juist vooral op dat privacyvragen ineens kunnen ontstaan, ook bij eerst alleen technische geachte data. Een aantal gemeenten heeft een privacy aanpak, maar dit verschilt per gemeente¹⁰.
 - Bij risico's en vraagstukken rond keuzevrijheid gaat het om data en systemen die tot keuzes leiden. Deze vragen ontstaan rond IoT toepassingen, blockchain en concepten als nudging. Sommige wetenschappers verwachten dat IoT tot belangrijke vragen rond eigenaarschap van data zal leiden.
 - Bij risico's en vraagstukken rond instrumentele sturingsopvattingen waarschuwen een aantal van de wetenschappers nadrukkelijk voor het risico van een overmatig beheersingsstreven (dat verbonden ze aan een meer algemene ontwikkeling van de verzorgingsstaat naar een meer op individuele disciplinerende gerichte aanpak). Het begrip 'surveillance staat' kwam in verschillende gesprekken aan de orde.
- Wij concluderen dat aan datagedreven sturing steeds twee kanten zitten: samen met burgers en andere partijen verder komen tot betere dienstverlening versus vanuit beheersingsstandpunt het risico van 'surveillance'. Meer concreet naar projecten is zichtbaar dat projecten soms de belofte in zich lijken te dragen dat alle problemen beheersbaar en oplosbaar worden (met een nadruk op disciplinerende. De overvloedigheid van data kan de centriscie kant bevorderen en leiden tot een te groot geloof in wat de data zegt (en dus te weinig oog voor niet causale correlaties). In de praktijk van gemeenten is dit punt aan de orde en wordt het verbonden aan de noodzaak om uitkomsten te duiden door professionals.
- Bij vraagstukken en risico's rond kwaliteit en eigenaarschap van data zijn en zorgen rond de kwaliteit van data en vragen over wie (ook bij gekoppelde data) eigenaar is.
- Over het algemeen hebben gemeenten die met datagedreven sturing experimenteren goed besef van de risico's en ethische vraagstukken. Er is veel aandacht voor datakwaliteit en het betrekken van partners.
- Naar onze ervaring domineren bij gemeenten ook de perspectieven van *dialoge, zelfregie, slim en stapsgewijs* uitvinden boven die van *willen controleren, uitsluiten en diep persoonlijk willen beïnvloeden*.
- Bij de omgang met risico's en ethische vraagstukken is het daarmee dus een kwestie van evenwichten ontwikkelen. Dit vereist onderling gesprek en het gestructureerd ontwikkelen van gedragspatronen van medewerkers. Er is bij de ontwikkeling van deze dialoog in de praktijk op dit moment sprake van uitwisseling (soms intensief zoals bij privacy), maar er is geen breed gesprek tussen gemeenten over zwaarwegende vraagstukken van ethische aard en over daarmee verbonden risico's. Ingewikkelde vragen zoals die naar het eigenaarschap van data zijn op dit moment nog niet goed te beantwoorden.
- Er is voor dergelijke vragen nog geen gemeenschappelijke lijn in oplossingen, maar er zijn belangrijke aanzetten zoals gedragscodes en bronovereenkomsten voor de omgang met data¹¹. Behoeft aan een gezamenlijke lijn is er wel¹².

⁹ Zie ook tabel 2 uit het rapport Opwaarderen van het Rathenau Instituut.

¹⁰ De gemeente Utrecht heeft in het sociaal domein bijvoorbeeld duidelijke afspraken gemaakt, zoals een data overeenkomst in een bronbewerkingsovereenkomst. Hierin zijn afspraken over doel en doelbinding, privacy en duiding en gebruik vastgelegd.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Eindhoven en Amsterdam

¹² Daarover is contact met BZK en de VNG.

Tabel 2. Vraagstukken over thema's verbonden met technologie en samenleving.

THEMA	VRAAGSTUKKEN
Privacy	Gegevensbescherming, privacy, digitaal huisrecht, mentale privacy, surveillance, doelverschuiving
Autonomie	Keuzevrijheid, vrijheid van meningsuiting, manipulatie, paternalisme
Veiligheid	Informatieveiligheid, identiteitsfraude, fysieke veiligheid
Controle over technologie	Controle en inzicht in algoritmen, verantwoordelijkheid, onvoorspelbaarheid
Menselijke waardigheid	Dehumanisatie, instrumentalisering, de-skilling, de-socialisatie, werkeloosheid
Rechtvaardigheid	Discriminatie, uitsluiting, gelijke behandeling, stigmatisering
Machtsverhoudingen	Ooneerlijke concurrentie, uitbuiting, relatie consument-bedrijf

Bron: Rathenau Instituut.

Adviezen

24. Bij randvoorwaarden en risico's spelen complexe en typisch bestuurlijke vraagstukken, waar in het VNG verhaal aandacht voor moet komen. De risico's die verbonden zijn aan de ontwikkeling van datagedreven sturing vragen om het scheppen van duidelijke randvoorwaarden. Kennisuitwisseling en het delen van (good) practices en standaarden zijn bij de ontwikkeling van deze randvoorwaarden belangrijk. Tevens zijn bestuurlijke gesprekken gericht op waardering en verdieping van deze vraagstukken aan te bevelen. De VNG agenda zou dan ook initiatieven moeten bevatten tot deze hoogst belangrijke gesprekken. Wij adviseren deze aspecten in het verhaal op te nemen.

25. De ontwikkeling van instrumenten dient verder gestimuleerd te worden. We adviseren dat de VNG dit in het verhaal benadrukt. Overwogen kan worden om hier ook zelf een rol in te spelen. Bij een aantal vraagstukken (zoals rondom privacy) doet de VNG dat ook al. Door Eindhoven en Amsterdam zijn bijvoorbeeld al initiatieven genomen waarop in bredere zin is voort te bouwen.

Conclusies en adviezen hoofdstuk 9: algemene sturing

In dit hoofdstuk verdiepen we (vanuit de beschreven wijze waarop gemeenten datagedreven sturing ontwikkelen) de wijze waarop binnen- en bovengemeentelijk op de algemene ontwikkeling wordt gestuurd. We concluderen dat er zich een kennisbasis heeft ontwikkeld die het mogelijk maakt voor (samenwerkende) gemeenten te sturen op een algemeen programma voor datagedreven sturing. Er zijn reeds verschillende samenwerkingsverbanden en partnerschappen opgezet in de vorm van datalabs bij gemeenten, de Urban Data Centers van het CBS en verschillende samenwerkingen tussen gemeenten, kennisinstituten en de markt. Daarnaast hebben ook de VNG en VNG Realisatie zelf verschillende initiatieven ontwikkeld¹³. In de praktijk is de doorslaggevende factor een coalitie die bereid is om de noodzakelijke middelen beschikbaar te stellen. We concluderen dat bovengemeentelijke voorzieningen en samenwerkingen hierbij kunnen helpen, maar dat er geen sprake is van een overkoepelende systematiek in die bovengemeentelijke ondersteuning.

Conclusies

- Een aantal gemeenten heeft ruime ervaring opgedaan met programmasturing op datagedreven ontwikkeling in de breedte. Het gaat om sturing op een innovatie die te duiden is als *een meer exploratieve werkwijze met experimenteren, leren en verankeren en die agendering door een stevige organisatiecoalitie vereist*. Daarbij zijn er nog heel verschillende uitwerkingen in het gemeentelijke veld zichtbaar. Op hoofdlijnen zien we **binnengemeentelijk** het volgende:
 - De programmering is zeer wisselend georganiseerd. Dit is deels afhankelijk van de positie als koploper, pionier of voorloper.
 - Opvallend is dat als er geen programma is dat de volle breedte van de innovatiecyclus dekt, de voortgang veel minder is of zelfs stagneert. Een aantal pionierende gemeenten heeft deze conclusie zelf ook getrokken.
 - De wijze waarop een dergelijk programma sturing en invulling behoeft, is inmiddels in een aantal practices nader beschreven (zoals in de weerslag van het A+O leernetwerk). Steeds blijkt dat een hechte coalitie van professionals met topmanagement en bestuur onmisbaar is. Ook is de beschikking over voldoende middelen van groot belang.

¹³ Het gaat hier om diverse initiatieven zoals de samenwerking tussen VNG Realisatie en de Jheronimus Academy of Data Science (<https://www.jads.nl/>) alsook het programma 'Samen Organiseren' van de VNG.

- Het ontwikkelen en verankeren van datagedreven sturing vereist een exploratieve werkwijze. Die werkwijze doorbreekt het klassieke schema van ontwikkelen, besluiten, uitvoeren en evalueren. Beleidsontwikkeling en de traditioneel secundaire processen zijn door datagedreven sturing hechter verbonden met de uitvoeringspraktijk. Ook sturing is hechter verbonden met de uitvoeringspraktijk. We hebben niet geconstateerd dat bestuur en de raad daardoor meer op afstand komen, wel dat horizontale interactie en afstemming meer vereist is.
- Datagedreven sturing lijkt op dit moment eerder een hulpmiddel voor professionals en bestuur dan dat de data de professionals sturen.
- Er heeft zich door *bovengemeentelijke* uitwisseling inmiddels een kennisbasis ontwikkeld, die het mogelijk maakt voor gemeenten met ambities om een programma voor datagedreven sturing (verder) te ontwikkelen. Onder andere in publicaties van VNG Realisatie en A+O fonds is dit weergegeven. Inmiddels is bij een aantal gemeenten de voortgang dusdanig vergevorderd, dat slimme volgers gebruik kunnen maken van ervaringen en resultaten. In de gesprekken was ‘niet hetzelfde wiel uitvinden’ een veel gehoorde uitspraak met verwijzingen als: ‘het huishoudboekje van Utrecht (een experiment) zou bij ons toch ook moeten kunnen werken’.
- Gemeenten werken samen in allerlei meer of minder formeel bestaande verbanden. Een paar voorbeelden zijn de regio Zaanstreek, kennispunt Twente, kennisregio Alkmaar, de samenwerking Amsterdam-Haarlem en Leeuwarden die wil samenwerken met het Fries planbureau en de provincie (Fries datalab).
- Er ontwikkelt zich een rijke praktijk van samenwerkingsvormen met externe (kennis)partners, maar er is nog weinig systematische reflectie op de aard daarvan en de mogelijkheden tot verdere ontwikkeling (bijvoorbeeld in Triple Helix verband). Met name ook de samenwerking met kennispartners stelt vragen over hoe meer ‘gebruik van elkaar’ te kunnen maken, waarbij mooie zaken die zich ontwikkelen (opleiding datascience, etc.) benadrukt moeten worden.
- Onder de noemer van smart city heeft zich een praktijk van samenwerking ontwikkeld op gemeentelijk, nationaal en Europees niveau met maatschappelijke partners die voor datagedreven sturing belangwekkend is.
- Bovengemeentelijk worden er *voorzieningen* ontwikkeld om bij te dragen aan de sturing. Dit is zichtbaar op het terrein van BZK en VNG Realisatie, maar we zien ook ontwikkelingen bij inter- en bovengemeentelijke instanties als ICTU, GBI en het platform Nederland Open Data.
- Er is geen compleet overzicht van de ontwikkeling van voorzieningen, laat staan regie op deze ontwikkeling. Zeker op het terrein van kennis, gedragscodes en datastrategie lijkt aan meer gemeenschappelijke activiteiten behoefte.

Adviezen

26. Bovengemeentelijke voorzieningen en samenwerkingen kunnen helpen gemeentelijke coalities te smeden en versterken. Het beschikbaar maken van die kennis en ervaringen verdient in dat verband aanbeveling. Dat geldt ook voor het ontwikkelen gemeenschappelijke producten als applicaties en voor het scheppen van een aantal gemeenschappelijke voorzieningen (zoals rond privacy, standaardisatie en opleidingsfaciliteiten).
27. We adviseren de VNG om bij de volgende programmering aandacht te besteden aan de ontwikkeling naar datagedreven en om dit uit te werken in concrete stappen. Dat schept ook kaders voor VNG Realisatie om hierop in te spelen. Daarbij is overleg met andere betrokken partijen wezenlijk: er gebeurt veel dus het is cruciaal om juist synergie te organiseren.

Conclusies en adviezen hoofdstuk 10: verdieping naar andere sectoren

In dit hoofdstuk verdiepen we hoe de ontwikkeling naar datagedreven zich manifesteert in andere sectoren. Dat is van belang omdat we samenwerken in ketens en netwerken én omdat er wederzijds geleerd kan worden. Voor een beeld van deze invloed hebben we gesproken met mensen uit de zorg, het onderwijs, het bedrijfsleven, de politiek en uitvoeringsinstanties¹⁴. We concluderen dat er veel te leren valt van en is af te stemmen met andere sectoren. Daarbij geldt dat datagedreven sturing ook in andere sectoren *here to stay* is.

Conclusies

- Over de schutting kijken bij (semi)publieke organisaties en zeker ook het bedrijfsleven geeft als eerste indruk dat veel te leren is.
- Ook in andere sectoren spelen gelijksoortige vragen over hoe te sturen op datagedreven ontwikkeling.
- Er zijn inspirerende voorbeelden te vinden. Gemeenten kunnen veel leren van organisaties in andere domeinen. Een belangrijke notie hierbij is echter dat de diffusie van datagedreven sturing op bepaalde punten sectorspecifiek is. Zo is de voortgang van en het debat over 'predictive policing' alleen te begrijpen vanuit de specifieke kenmerken van de politiesector.
- De relaties met al die 'buren' zijn ook intensief in allerlei ketens zichtbaar. Daar rijzen nu al vragen van uitwisseling van bestanden en vragen over randvoorwaarden (o.a. met betrekking tot standaarden en procedures). De ketenvragen spelen breed: het gaat onder meer om relaties met zorgcoöperaties, energiecoöperaties, initiatieven vanuit de samenleving en het bedrijfsleven. Daarom is het beter te spreken van vernetwerkte dienstverlening waarop het inspelen wenselijk is, dan van ketensturing.
- De conclusie 'It's here to stay' geldt bij deze burens zonder meer ook. Deze bevinding leidt in samenwerkingsketens voor gemeenten tot vragen naar het delen van bestanden, standaardisatie en gezamenlijke analyses. Deze druk van 'buiten' zal op termijn tot druk op achterblijvende gemeenten leiden.

Adviezen

28. Het is goed om van tijd tot tijd te communiceren met andere sectoren en de actuele ontwikkelingen daar te vergelijken met de ontwikkelingen bij gemeenten. Het is voor de ontwikkeling van datagedreven sturing belangrijk om goede relaties met de burens te onderhouden. Het zou daarom helpen vanuit de VNG de relaties in kaart te brengen en om een aantal prioriteiten te bepalen waar samen aan verbetering van de verhoudingen gewerkt kan worden. Daar is veel meerwaarde te verwachten (o.a. voor het verkrijgen van relevante databestanden en kennisuitwisseling).

¹⁴ Een diepere analyse van ketenrelaties en vernetwerking is nuttig, maar lag buiten het bereik van dit onderzoek.

Conclusies en adviezen hoofdstuk 11: verdieping naar belang van datagedreven sturing

In dit hoofdstuk verdiepen we de vraag of het nu van belang is voor gemeenten om in de ontwikkeling van datagedreven sturing te treden. We concluderen dat het belang onmiskenbaar is. Ook concluderen we dat een goede ontwikkeling zowel urgentie als geduld vereist. Beide zijn gelijktijdig goed te organiseren.

Conclusies

- Het belang van de ontwikkeling naar datagedreven sturing is onmiskenbaar en heeft urgentie. Het vereist tegelijk ook geduld. Dat blijkt uit:
 - De waarde die veel gemeenten aan het thema hechten en de inspanningen die ze plegen.
 - De resultaten die over een breed terrein tot stand komen.
 - De ontwikkelingen rond data en technologie die een grote vlucht nemen.
 - De belangen van burgers die gemoeid zijn met deze ontwikkelingen (zowel vanuit het perspectief van zelfregie, dialoog, slim en pragmatisch, als vanuit de risico's).
 - De expliciete opdracht voor gemeenten om een volwaardig maatschappelijke partner te zijn, met name ook in ketens en netwerken (zoals in de zorg) waarin datagedreven sturing belangrijk is en steeds belangrijker wordt.
- Het belang van de ontwikkeling is duidelijk, maar het staat in de praktijk niet meteen boven aan de agenda van colleges, raden en mt's. We merken hierbij op dat de situatie in het land uiteenlopend is. Bij sommige koplopers en pioniers zijn gemeenteraden zelfs drijvend in de ontwikkeling, maar bij de meeste gemeenteraden domineert het vraagstuk van privacy boven het vraagstuk van ontwikkelen.
- Het risico van onvoldoende aandacht is dat achterlopers nog meer achter raken. De ontwikkeling naar datagedreven sturing kent eigen dynamiek en kracht, maar niet alle gemeenten lijken daarvoor zelf de inspanningen te kunnen opbrengen zonder hulp van voorzieningen.

Adviezen

29. In het VNG verhaal zou de noodzaak om aan te sluiten bij het algemeen belang van datagedreven sturing een belangrijke pijler moeten zijn. Ook de aansluiting bij de eigen kracht van gemeenten is wat ons betreft een belangrijk aspect. We merken hierbij op dat samenwerking en bovengemeentelijke voorzieningen vaak nodig zullen zijn.
30. Van bijzonder belang vinden we dat gemeenteraden bij deze ontwikkeling in de volle breedte betrokken zijn en niet alleen of hoofdzakelijk vanuit privacy oogpunt. De VNG, VNG Realisatie en bijvoorbeeld raadslid.nu zouden specifiek op de raden gerichte activiteiten kunnen ontplooien. We adviseren om dit besef in het verhaal mee te nemen en om te overwegen deze raadsactiviteiten te ontplooien.
31. Wij denken dat het voor alle gemeenten die voelen dat ze nu niet mee kunnen komen verstandig is om de strategie van slimme volger te hanteren en mee te doen aan het maatschappelijk debat over datagedreven sturing (en technologie). We adviseren de VNG om dit standpunt over te nemen en in het verhaal te verwerken. Vanuit deze kaderstelling kan VNG Realisatie mee werken aan voorzieningen (zoals de ontwikkeling van een kennisbank van experimenten) en kan ze bijdragen aan het faciliteren van uitwisseling en gemeenschappelijke instrumentontwikkeling. Dit kan programmatisch vertaling en uitvoering krijgen door samenwerking met partners (zoals het A+O fonds) op te zoeken.

Conclusies en adviezen hoofdstuk 12: bestuurlijk verder komen

In de voorgaande elf hoofdstukken is de ontwikkeling van datagedreven sturing breed onderzocht. Geconcludeerd kan worden dat een gezamenlijke bestuurlijke agenda voor hoe binnen- en bovengemeentelijk op te treden gewenst is. De vraag is dus hoe nu (bestuurlijk) verder te komen.

Daarom is de opdracht gegeven om dit onderzoek af te sluiten met het formuleren van een *procesvoorstel* om tot een *denkkader* te komen. Met een denkkader bedoelen we dat bestuurders overzicht hebben over de onderwerpen die bij de ontwikkeling van datagedreven sturing relevant zijn. Zo'n overzicht stelt je in staat om tot een *concrete agenda* te komen van wat je wil doen. Een bestuurlijk denkkader zou dus in hoge mate moeten overeenkomen met het VNG verhaal. Met een procesvoorstel bedoelen we de stappen die gezet moeten worden om tot zo'n denkkader te komen.

We hebben het procesvoorstel ontwikkeld door *op basis van de inzichten uit dit rapport* met ambtelijke professionals uit het sociaal domein in één workshop een eerste denkkader voor het sociaal domein te ontwikkelen. Die exercitie (die terug te vinden is in hoofdstuk 12 van het rapport en leidt tot de specifieke indicatieve agenda in paragraaf 12.8) maakte duidelijk welke stappen gezet moeten worden om tot een verder uitgewerkt denkkader (zowel voor het sociaal domein als voor de algemene ontwikkeling van datagedreven sturing) te komen en leverde het bewijs dat het zinvol is om deze exercitie te ondernemen: één bijeenkomst voor het sociaal domein leverde al een vruchtbaar denkkader met een eerste agenda op.

Conclusies

- Het blijkt op basis van behandeling in één workshop over de brede ontwikkeling van datagedreven sturing in het sociaal domein mogelijk om een indicatief bestuurlijk denkkader (inclusief agenda) op te stellen. Dit moet uiteraard verder uitgewerkt worden. Op basis van de overige bevindingen van onderhavig rapport denken we dat ook voor andere domeinen een in hoge mate soortgelijke agenda mogelijk is.
- Een agenda voor de ontwikkeling van datagedreven sturing in de breedte lijkt dan ook een reële optie.
- Een goed denkkader bestaat in ieder geval uit de volgende bestandsdelen a) visie; b) inhoudelijke prioriteiten; c) randvoorwaarden voor omgang met risico's en ethiek; d) organisatie en allocatie van middelen en e) agendering en coalitievorming. In het onderstaande kader worden deze bestandsdelen op hoofdlijnen uitgewerkt. Het is vervolgens zaak om met bestuurders de ingrediënten te verzamelen voor het algemene bestuurlijke denkkader en om het zo te vullen.

Bestandsdelen (format) voor een denkkader

1. **Visie: publieke waarde.** Dit betreft de outcome van datagedreven sturing. Waarom doe je het (publieke waarde) en waar moet je op letten?
2. **Inhoudelijke prioriteiten: resultaten.** Dit betreft de concrete agenda die vanuit deze visie gerealiseerd moet worden. Waar moet de ontwikkeling van datagedreven sturing zich vanuit die visie op richten? Welke resultaten kunnen gerealiseerd worden?
3. **Randvoorwaarden voor omgang met risico's en ethiek.** Dit betreft een concrete agenda van wat nodig is voor een juiste omgang met deze vraagstukken.
4. **Organisatie en allocatie van middelen.** Dit betreft de concrete stappen die vanuit de eigen context gezet moeten worden om de resultaten te realiseren. Het gaat om hoe jezelf te organiseren en om welke middelen op welke plekken beschikbaar te maken. Er zijn twee niveaus waarop deze vraag speelt: 1) het niveau van de eigen gemeente en 2) het niveau van een samenwerking.
5. **Agendering en coalitievorming.** Dit betreft de vraag welke coalities nodig zijn om de bovenstaande stappen te kunnen zetten. Het gaat om de vraag op welke momenten (proces) wat (inhoud) geagendeerd moet worden.

Adviezen

32. In hoofdstuk 12 hebben we voor het sociaal domein een denkkader met indicatieve agenda ontwikkeld. Dat kon omdat dit indicatief was en omdat praktijkmensen hebben deelgenomen. Dat moet conform bovenstaand procesvoorstel ook met bestuurders worden gedaan voor de algemene (en sectorspecifieke) ontwikkeling van datagedreven sturing. Veel ingrediënten voor dit verhaal zijn in het rapport te vinden. We adviseren om met het volgende procesvoorstel de onderstaande stappen te doorlopen om het denkkader (inclusief agenda) uit te werken:
- i. Maak op basis van het rapport een concept VNG verhaal conform bovenstaand format. Eindig met een indicatie voor een mogelijke agenda.
 - ii. Organiseer hiervoor een gesprek met in ieder geval een aantal VNG bestuurders en commissieleden (het liefst met vertegenwoordiging per commissie) en stel dit verhaal op basis van dat gesprek bij.
 - iii. Differentieer vanuit dat brede verhaal naar een aantal meer specifieke gesprekken voor aparte domeinen (wij raden veiligheid, economie, openbare ruimte, bestuur en publieksdienstverlening aan).
 - iv. Kom op basis van deze gesprekken vóór juni 2018 tot een duidelijke bovengemeentelijke agenda. Stem daarover af met andere overheidslagen.
 - v. Maak op basis van het denkkader teksten voor collegevorming en collegeakkoorden vóór maart 2018.
 - vi. Maak op basis van het denkkader teksten voor een bestuurlijk akkoord. Ook BZK en andere ministeries zijn intensief bezig met datagedreven sturing.

Op basis van het concept rapport is gevraagd om ook te adviseren over welke concrete stimulansen vanuit de VNG zinvol kunnen zijn om de ontwikkeling van datagedreven sturing verder te stimuleren. Wij zijn hier terughoudend in. We hebben geen onderzoek gedaan naar wat de VNG binnen welke planning precies doet. Tegelijkertijd hebben we met dit rapport wel adviezen gegeven over welke stimulering verstandig zou zijn vanuit stelselniveau (waarin een overkoepelende organisatie als de VNG een rol heeft). In het onderstaande kader hebben we de eerste beelden over wat verstandige stimulansen zijn opgetekend. We adviseren om dit kader met de betrokken bestuurders en medewerkers van de VNG verder te verdiepen en om op basis van die verscherpingen keuzes te maken in programmering en planning.

Eerste beelden bij verstandige stimulansen (door de VNG) vanuit stelselniveau

We onderscheiden in stimulansen door doelstellingen, stimulansen door prikkelwerking en stimulansen door leren. We sluiten af met enkele opmerkingen over de organisatie op stelselniveau.

Stimulansen door doelstelling

- *Ontwikkel het bestuurlijke verhaal.* Maak een expliciet verhaal waarin het belang en de urgentie van de ontwikkeling van datagedreven sturing onmiskenbaar naar voren komt. Neem hier de adviezen uit dit rapport in mee. Geef in ieder geval de verschillende snelheden én gerichtheden van gemeenten een plaats in dit verhaal. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van randvoorwaarden voor risico's en ethische vraagstukken. Benadruk in het verhaal de complexiteit in het ontwikkelen van datagedreven sturing.
- *Werk het verhaal uit naar een agenda op de verschillende domeinen.* Neem daarin de adviezen uit dit rapport mee en zet in ieder geval in op de ontwikkeling van een datastrategie, op standaardisering en op open data.

Stimulansen door prikkelwerking

- *Zet goede voorbeelden in de schijnwerpers.* Maak inzichtelijk welke gemeenten mooie stappen zetten en breng dit via de beschikbare (VNG) kanalen onder de aandacht.
- *Blijf in voorzieningen en middelen voorzien.* Dit is zeker van belang om achterblijvende gemeenten te kunnen helpen. Voorzieningen zoals Initiate kunnen hierbij nuttig zijn. Toets we steeds duidelijk aan welke voorzieningen gemeenten behoefte hebben. Uit dit rapport komt naar voren dat o.a. een bijdrage aan de ontwikkeling van collectieve initiatieven voor de ontwikkeling van een goede datastrategie én instrumenten voor de omgang met risico's en ethische vraagstukken met urgentie nodig is.

Stimulansen door leren (kennisverzameling en –verspreiding)

- *Zorg voor een goede kennisbank.* Verzamel best practices van experimenten/projecten in een kennisbank en verspreid deze. Zorg dat de beschrijving in de kennisbank niet alleen gaat over techniek, maar ook over wijze van ontwikkeling (inclusief samenwerking met netwerk).
- *Systematiseer leerervaringen.* Leg nadruk op hoe je innovatie door datagedreven sturing ontwikkelt. Werk voorbeeldprogramma's uit voor de ontwikkeling van datagedreven sturing, op basis van de good practices zoals die nu bij gemeenten vigeren. Benadruk daarin dat verbreden en verankeren leren vereist. Door overdracht, maar ook door organisatiefuncties aan te passen. Het ontwerpen van volwassenheidsmodellen waarmee de ontwikkeling naar datagedreven in kaart kan worden gebracht kan nuttig zijn. Dit geeft zowel gemeenten als de VNG (en andere organisaties) inzicht.

Stimulering door leren (bijeenkomsten)

- *Zorg voor uitwisseling tussen gemeenten.* Organiseer samenwerking en uitwisseling tussen gemeenten. Juist ook uitwisseling tussen gemeenten met verschillende snelheden is nuttig.
- *Zet in op raadsbijeenkomsten.* De gemeenteraad speelt in enkele gemeenten een zeer stimulerende rol bij de ontwikkeling van datagedreven sturing. Het kan echter ook remmend werken. Zorg dat raadsleden kunnen leren over de ontwikkeling (inclusief randvoorwaarden).
- *Zet in op uitwisseling met andere sectoren.* Zorg voor (bestuurlijke) uitwisseling met wat elders in de (semi) publieke sector en het bedrijfsleven gebeurt. Breng nuttige relaties (waarmee in ketens en netwerken wordt samengewerkt) in kaart en bepaal prioriteiten waar gezamenlijke verbeteringen nodig zijn.
- *Zorg voor uitwisseling in bestuurlijke commissies.* Maak in de commissie van de brede ontwikkeling van datagedreven sturing een terugkerend agendapunt (inclusief stand van zaken, knelpunten en kansen).
- *Zorg voor uitwisseling rond de ontwikkeling van randvoorwaarden voor risico's en ethische vraagstukken.* Help bij de uitwisseling en het delen van (good) practices en standaarden voor de omgang met risico's en ethische vraagstukken. Teven zijn bestuurlijke gesprekken voor waardering en verdieping op deze thema's aan te bevelen.

Stimulering door leren (opleidingen)

- *Voorzie in opleidingen en masterclasses.* Er is onder andere behoefte aan opleidingen tot datascientist en aan masterclasses rond de organisatie van het leren.

Organisatie op stelselniveau

Op stelselniveau werken meerdere organisaties aan stimulansen. Het is daarom van belang dat er synergie komt in de beelden over wat nodig is en in het aanbod dat beschikbaar is.

- *Zorg voor periodiek contact tussen in ieder geval VNG, BZK en A+O fonds Gemeenten over de ontwikkeling van datagedreven sturing.* Zo kan op stelselniveau afgestemd worden over welke stimulansen (vanuit welke organisatie) verstandig zijn. Verscherp in dit contact in ieder geval het huidige leeraanbod en breng het breed onder de aandacht.
- *Zorg voor informatievoorziening.* Zorg voor informatievoorziening die gericht is op hoe gemeenten innoveren, waar ze in dat proces zijn en welke knelpunten daarin optreden.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke en private sector met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkerterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken.

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)