



Datagedreven werken

Rekenkamer Heerhugowaard

Colofon:

Datum:

22 december 2021

Contactpersoon:

Emilie Stumphius

Directeur rekenkamer

emilie@necker.nl

Inhoudsopgave

Colofon:.....	2
Bestuurlijke Nota	4
Conclusies en aanbevelingen.....	8
Nota van Bevindingen	10
1. Inleiding: datagedreven werken	11
1.1. Ontwikkeling van datagedreven werken in Heerhugowaard	11
1.2. Organisatie: van Datalab naar Team BI	13
1.3. Beperkte kaders voor gebruik van data in beleidsvorming	15
1.4. Datagedreven werken in de praktijk	16
2. Casus: Lokale Energie Strategie (LES).....	18
2.1. Achtergrond: de RES, LES en de energietransitie.....	18
2.2. Context: beschikbare databronnen in drie categorieën	18
2.3. Informatiepositie van de gemeente: een grote rol voor ‘data op maat’	20
2.4. Gebruik en beoordeling van data: nadruk op betrouwbaarheid	21
2.5. Het beleid: duidelijke rol voor data, onvolledig gebruik van bronnen	21
3. Analyse: kansen en aandachtspunten	23
3.1. Datagedreven werken en de LES	23
3.2. Aandachtspunten voor datagedreven werken op basis van de LES	24
Bijlage 1. Bronnen.....	25

Bestuurlijke Nota

Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De toenemende digitalisering van overheid en samenleving maakt dat er steeds meer data beschikbaar is. Overheden en maatschappelijke organisaties verzamelen bijvoorbeeld veel informatie over onderwerpen als duurzaamheid, mobiliteit of verkeer - en maken die in toenemende mate openbaar. Veel gemeenten vinden het echter lastig om deze data optimaal te benutten; zicht op beschikbare databronnen ontbreekt, werkprocessen zijn er niet op ingericht en ambtenaren zijn niet getraind op het verzamelen, analyseren en verwerken van grote hoeveelheden data. In de meeste Nederlandse gemeenten staat 'datagedreven werken' dan ook nog in de kinderschoenen.¹

In Heerhugowaard staat de noodzaak tot het benutten van beschikbare data scherp op het netvlies. Zo beschikt de gemeente sinds enkele jaren over een eigen Datalab, dat informatie combineert, analyseert en presenteert. Het doel van dit Datalab is om kansen binnen en buiten de organisatie beter te benutten, het datagedreven werken aan te jagen en initiatief te nemen tot dataexperimenten.² Of, en in hoeverre het Datalab hierin slaagt, is echter niet duidelijk.

In de raadsworkshop over het onderzoeksprogramma voor 2021 hebben verschillende raadsleden aangegeven voorstander te zijn van een onderzoek naar de mate waarin de gemeente Heerhugowaard datagedreven werkt. Met dit onderzoek geeft de gemeentelijke rekenkamer gehoor aan deze behoefte.

Doelstelling en vraagstelling

Het overkoepelende doel van dit onderzoek is om een beeld te schetsen van de mate waarin de ambtelijke organisatie van Heerhugowaard datagedreven werkt; of en in hoeverre beschikbare data wordt gebruikt om beleid vorm te geven. Daarbinnen onderscheiden we de volgende doelstellingen:

- inzicht geven in de informatiepositie van de gemeente;
- inzicht geven in de wijze waarop data in beleidsprocessen wordt gebruikt.

Daarmee richt dit onderzoek zich expliciet op beleidsvorming; hoe data wordt gebruikt om bestaand beleid te monitoren of bij te sturen, blijft in principe buiten beschouwing.

Op basis van deze doelstellingen is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

In hoeverre maakt de gemeente Heerhugowaard gebruik van beschikbare data en hoe is het gebruik van deze data in het beleidsproces georganiseerd?

¹ VNG/Berenschot. 2018. *Datagedreven sturing bij gemeenten*.

² Gemeente Heerhugowaard. 2020. *Begroting 2020*.

Daarbinnen onderscheiden we de volgende deelvragen:

Informatiepositie

1. Welke data zijn er beschikbaar?
2. In hoeverre is de gemeente Heerhugowaard zich bewust van deze data?

Beleidsvorming

3. Hoe ziet het beleidsproces van de gemeente Heerhugowaard eruit?
4. Wat zijn de belangrijkste kaders voor het gebruik van data in beleidsprocessen?
5. Hoe en wanneer wordt data in beleidsprocessen gebruikt?
6. Welke data gebruikt de gemeente bij het opstellen van beleid?

Resultaat

7. In hoeverre komt de gebruikte data tot uitdrukking in het beleid?
8. In hoeverre maakt het beleid gebruik van alle beschikbare data?
9. Wat zijn de implicaties voor de mate waarin de gemeente datagedreven werkt?

Onderzoeksuitvoering

Om de gestelde hoofd- en deelvragen te beantwoorden, worden in dit onderzoek de volgende vier aspecten van het datagedreven werken in beeld gebracht:

1. De context. Voordat kan worden bepaald hoe de gemeente met data omgaat, is het van belang om in kaart te brengen welke data er beschikbaar is. Het eerste aspect richt zich dan ook op de verschillende bronnen die de gemeente voor een bepaald beleidsonderwerp kan aanboren.
2. De informatiepositie van de gemeente. Datagedreven werken vereist ook dat een gemeente zich bewust is van beschikbare data. Om die reden is het belangrijk om te bepalen wat de gemeentelijke informatiepositie is; met welke bronnen zijn ambtenaren bekend?
3. Het beleidsproces. Om datagedreven te kunnen werken, moet een beleidsproces zijn ingericht op het verzamelen en gebruiken van informatie. In kaart brengen hoe het beleidsproces dit faciliteert, zegt dan ook veel over de mate waarin een gemeente in staat is om optimaal gebruik te maken van beschikbare data.
4. Het beleid. Idealiter resulteert een datagedreven beleidsproces in beleid dat maximaal gebruikmaakt van beschikbare data. Analyseren in hoeverre dit het geval is, kan dan ook worden gezien als de belangrijkste toets voor de mate waarin een organisatie datagedreven werkt.

Om te voorkomen dat een onderzoek naar deze aspecten blijft hangen in algemeenheden, zoomt het onderzoek in op een specifieke casus: de Lokale Energie Strategie Heerhugowaard (2020).

Aan de hand van deze casus toetsen we in hoeverre de gemeente datagedreven werkt en analyseren we de belangrijkste implicaties voor gemeentelijke ambities ten aanzien van datagedreven werken.

Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn in de eerste plaats relevante documenten bestudeerd, die aan de hand van een informatieverzoek bij de ambtelijke organisatie zijn opgevraagd. Dit betrof algemene documenten, zoals beleidsstukken, uitvoeringsplannen en verantwoordingsinformatie met betrekking tot datagedreven werken, en documenten die specifiek betrekking hadden op de Lokale Energie Strategie (LES).

Op basis van deze documentanalyse zijn er vervolgens vier gesprekken gevoerd:

1. Met de portefeuillehouders datagedreven werken en duurzaamheid van Heerhugowaard;
2. Met twee beleidsambtenaren die nauw betrokken waren bij het opstellen van de LES;
3. Met drie medewerkers van het Datalab/Team BI;
4. Met de leidinggevende van het Datalab/Team BI.

De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode april tot en met september 2021.

Wederhoorprocedure

Op 12 oktober 2021 is de rapportage aan de ambtelijke organisatie voorgelegd voor een verificatie van de feiten. Met het oog op de voorbereidingen op de fusie is het rapport niet verstuurd voor een bestuurlijke reactie, maar rechtstreeks naar de griffie gestuurd ten behoeve van de raad.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat deze onderzoeksverantwoording en wordt in het definitieve rapport gevolgd door de conclusies en aanbevelingen. De Nota van bevindingen bevat drie hoofdstukken: in hoofdstuk één beschrijven we het beleid en de praktijk van de gemeente ten aanzien van datagedreven werken in algemene zin. In hoofdstuk twee wordt ingezoomd op een casus, de LES. In hoofdstuk drie analyseren we de resultaten van voorgaande hoofdstukken en schetsen we de belangrijkste implicaties. Tot slot treft u in de bijlage een overzicht aan van de geraadpleegde bronnen.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen de gemeente Heerhugowaard. De conclusies betreffen dus deze gemeente. De aanbevelingen zijn gericht op de nieuwe gemeente Dijk en Waard. Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Grote ambitie voor wat betreft datagedreven werken

De gemeente Heerhugowaard heeft al vroeg werk gemaakt van datagedreven werken. Het inrichten van een datalab, en het latere team Business Intelligence (team BI), is een duidelijke poging geweest om deze manier van werken in te bedden in de organisatie en om hier focus in aan te brengen. Vooruitlopend op de fusie is al eerder gesignaleerd dat er kansen liggen bij het harmoniseren van werkwijzen en het combineren van beschikbare data.

2. Daadwerkelijk datagedreven werken komt nog niet zo makkelijk van de grond

Om echt te werken op basis van data vraagt een omslag van alle betrokken afdelingen in de organisatie. Over hoe dit er in de praktijk uit zou moeten zien, bestaan geen concrete afspraken. Door het ontbreken van heldere kaders, krijgt datagedreven werken in Heerhugowaard vooral in de praktijk vorm. Een thema is daarbij dat er een grote mate van verantwoordelijkheid bij de opstellers van nieuw beleid ligt; zij worden geacht om datagedreven te werken, maar worden hier alleen op eigen initiatief bij ondersteund. De wijze waarop zij dit doen, wordt daarnaast niet systematisch gemonitord en geëvalueerd.

3. Visie op wat het team BI wel en niet doet, wordt gemist

Het team BI pakt verschillende trajecten op. Ze ontwikkel(d)en verschillende dashboards, waaronder het eerdergenoemde Dashboard Sociaal Domein, een Dashboard Bedrijfsvoering en een Dashboard Personeel, dragen bij aan de ontwikkeling van prognoses binnen de Jeugdzorg en het uitvoeren van diverse projecten die betrekking hebben op woningbouwprogrammering. Ook heeft het team een adviesfunctie en onderhoudt het team een relevant netwerk. In de praktijk bestaat behoefte aan een stukje visie ten aanzien van de rol en taak van het team.

4. Systematische werkwijze datagedreven werken kwam niet tot uiting in casus Lokale Energie Strategie (LES)

Bij het opstellen van de LES is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. In het uiteindelijke voorstel komen die bronnen ook duidelijk terug. Van een systematische aanpak om op basis van data tot een voorstel te komen is echter geen sprake. Er is geen brede inventarisatie van beschikbare bronnen gemaakt, en er heeft geen evaluatie van het gebruik van data plaatsgevonden. De informatiepositie voor de gemeente was voldoende, maar niet optimaal. Het team BI heeft bij het opstellen van de LES geen rol gehad.

Aanbevelingen

Het realiseren van datagedreven werken is volop in ontwikkeling. De rekenkamer geeft het college graag een aantal concrete tips/aanbevelingen mee. Voor de raad hebben we geen aanbevelingen.

1. In voorbereiding op de gemeente Dijk en Waard zijn er plannen gemaakt voor datagedreven werken. Na de fusie zou een uitvoeringsprogramma opgesteld worden. Nu de harmonisatiefase van veel beleidsstukken is afgerond, is het tijd om de volgende stap te zetten. Stel een werkwijze of randvoorwaarden op voor het identificeren van relevante databronnen, het beoordelen van data en het gebruik van data in beleidsprocessen. Naar verwachting komt dit het gebruik van data ten goede.
2. In navolging op het bovenstaande is het van belang om duidelijk te krijgen hoe en wanneer het team BI bij beleidsprocessen wordt betrokken. Vergroot de bekendheid van het team BI binnen de organisatie.
3. Het werken met data vraagt voor veel mensen een omslag in het denken, en het vraagt om bepaalde vaardigheden. Ondersteun de medewerkers die daar belangstelling voor hebben bij het ontwikkelen van vaardigheden met betrekking tot datagebruik, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te bieden om een cursus te volgen.

Nota van Bevindingen

1. Inleiding: datagedreven werken

In dit hoofdstuk beschrijven we in algemene zin de gemeentelijke aanpak van datagedreven werken; de ontwikkeling en organisatie van het beleid, de belangrijkste kaders en de wijze waarop het beleid in de praktijk vorm krijgt. Daarmee leggen we een basis voor de analyse van een specifieke casus in het volgende hoofdstuk.

1.1. Ontwikkeling van datagedreven werken in Heerhugowaard

De gemeente Heerhugowaard is al enige tijd bezig met het thema datagedreven werken. In 2016 was Heerhugowaard één van de cases in een rapport van het A+O-fonds Gemeenten over datagedreven werken. Toen zag men al dat Heerhugowaard over veel data beschikte, maar dat die data weinig werd gebruikt bij het nemen van beslissingen, bij gemeentelijke dienstverlening en in de bedrijfsvoering. Het grootste knelpunt, zo stelt het rapport, was dat de aanwezige informatie over veel verschillende gemeentediensten verspreid is. Daardoor zou het zicht op beschikbare data beperkt zijn.³

Om dit inzicht te vergroten en invulling te geven aan de ambitie “dat het gebruik van data een vast onderdeel wordt van de manier van werken”, nam de gemeente zich voor om een Datalab op te richten. Dit Datalab zou verschillende doelen moeten dienen; het werken met data ontwikkelen, expertise opbouwen en zorgen voor expertise bij medewerkers. De bredere bedoeling van het Datalab was echter om “potentiële kansen voor optimalisering van beleidsvorming, uitvoering en verantwoording te benutten”.⁴

De oprichting van het Datalab werd daarbij expliciet gezien als iets dat moest groeien.⁵ In het eerdergenoemde rapport van het A+O-fonds Gemeenten wordt gesproken van een “groeimodel”, dat “voorlopig projectmatig wordt ingericht om te experimenteren met beschikbare data bij eigen producten, dienstverlening en bedrijfsvoering”. Daarbij was niet alleen een rol weggelegd voor het Datalab zelf; de vraagstukken waarmee het Datalab in eerste instantie aan de slag ging, zouden in nauwe samenspraak met de organisatie worden vastgesteld. Ook was er het voornemen om ontwikkelingen, resultaten en kansen met collega's te delen.⁶

Drie fasen: oriënteren, uitwerken en consolideren

De ontwikkeling van datagedreven werken in Heerhugowaard kent een aantal fasen. Ambtelijk was men er vóór 2016 dus al mee bezig. Politiek doet het thema zijn intrede met de Raadsagenda 2018-2021. In de Raadsagenda roept de gemeenteraad het college op om een plan van aanpak te ontwikkelen

³ A+O-fonds Gemeenten. 2017. Datagedreven sturing in gemeenten. https://www.aeno.nl/uploads/Datagedreven-werken-in-gemeenten_AO-fonds-Gemeenten-2017.pdf

⁴ A+O-fonds Gemeenten. 2017. Datagedreven sturing in gemeenten. https://www.aeno.nl/uploads/Datagedreven-werken-in-gemeenten_AO-fonds-Gemeenten-2017.pdf

⁵ VIAG. 2016. “Informatiemanagement is mensenwerk!” Symposium gegevensmanagement gemeenten 2016. <https://viag.nl/activiteiten/symposia/symposium-gegevensmanagement-gemeenten-2016>

⁶ A+O-fonds Gemeenten. 2017. Datagedreven sturing in gemeenten. https://www.aeno.nl/uploads/Datagedreven-werken-in-gemeenten_AO-fonds-Gemeenten-2017.pdf

waarmee het gebruik van Big Data kan worden gestimuleerd. Het doel van een dergelijke aanpak is volgens de agenda om het beleid te verbeteren en optimaliseren, maar de gemeenteraad verwijst in dit kader ook naar instrumenten om inwoners direct en op elk gewenst moment inzicht te geven in gemeentelijke plannen en ambities.⁷

Deze tweeledige focus op enerzijds het beter benutten van data voor het maken en evalueren van beleid, anderzijds op het ontsluiten van verantwoordingsinformatie, uit zich ook in een motie van juli 2019; hierin verzoekt de vrijwel unanieme raad het college om in een nog op te stellen visie en strategie op datagedreven werken op te nemen "hoe de gemeente Heerhugowaard een voorziening kan opzetten waar data voor iedereen beschikbaar zijn en hergebruikt mogen worden". Daarnaast verzoeken de partijen het college echter ook om "[i]n 2020 in te zetten op een toekomstgerichte visie op dienstverlening, waarin nadrukkelijk aandacht voor digitale dienstverlening is."⁸

Met de uitvoering van deze ambities breekt een tweede fase aan. Die uitvoering richt zich in eerste instantie op het ontwikkelen van noodzakelijke randvoorwaarden, zoals een nieuwe ICT-bodemplaat en een geïntensiveerde samenwerking tussen Heerhugowaard en Langedijk op het terrein van systeem- en applicatiebeheer.⁹ Daarnaast ligt de nadruk in deze fase op kennisvergaring; de gemeente neemt een bureau in de arm om te helpen bij het verder ontwikkelen en implementeren van datagedreven werken en kondigt nadere visievorming aan.¹⁰

In tweede instantie wordt het beleid in deze fase op enkele punten nader uitgewerkt. Zo wordt het Datalab in stelling gebracht als een middel om gemeentelijke ambities met betrekking tot datagedreven werken te realiseren en worden de eerste stappen gezet in de richting van concrete producten, zoals het Dashboard Sociaal Domein. Dit betreft de doorontwikkeling van een bestaand dashboard, zodat "de inzet vanuit het sociaal domein optimaal gemeten, gemonitord en in beeld gebracht kan worden".¹¹

Eind 2020 breekt een derde fase aan, die in het teken staat van consolidatie en doorontwikkeling. In de Programmabegroting 2021 worden eerder geformuleerde ambities bijvoorbeeld bevestigd en aangevuld; de gemeente legt zich toe op een "versnelling van kennis- en datagedreven werken", in het bijzonder om maatschappelijke en organisatorische vraagstukken aan te pakken. Gesprekspartners noemen daarnaast het belang van datagebruik in beleidsvorming, in plaats van alleen in de monitoring en verantwoording van beleid. In de uitvoering zet de gemeente onder meer in op een verdere professionalisering van het Datalab.¹²

⁷ Raadsagenda 2018-2021.

⁸ Motie 2019-07-04 13 VVD Digitale dienstverlening.

⁹ Begroting 2019.

¹⁰ Bestuursrapportage 2019.

¹¹ Begroting 2020.

¹² Programmabegroting 2021.

Op naar de fusie: datagedreven werken in Dijk en Waard

Vanaf het moment dat de fusie tussen Langedijk en Heerhugowaard in beeld kwam, is hierop ten aanzien van datagedreven werken geanticipeerd. De eerdergenoemde motie van juli 2019 noemt bijvoorbeeld al de kansen tot harmonisatie.¹³ Daarnaast is de eerdergenoemde ICT-bodemplaat samen met de gemeente Langedijk ontwikkeld¹⁴ en is het Datalab ondergebracht bij de gezamenlijke werkorganisatie. De meeste beleidsdocumenten leggen ten aanzien van de fusie dan ook nadruk op de kansen die het werken met data in een grotere - en daarmee datarijke - gemeente biedt.

Concrete plannen voor de periode na de bestuurlijke fusie zijn vooralsnog beperkt tot het voornemen om een gezamenlijk uitvoeringsprogramma op te stellen. In dit programma zal onder meer het nieuwe dienstverleningsconcept nader worden uitgewerkt.¹⁵ Uit gesprekken blijkt dat het ontbreken van dergelijke plannen deels een bewuste keuze is; gesprekspartners geven aan dat de fusie een behoorlijke druk op medewerkers legt en dat het om die reden van belang is om ontwikkelingen als datagedreven werken behapbaar te houden.

1.2. Organisatie: van Datalab naar Team BI

In het realiseren van gemeentelijke ambities met betrekking tot datagedreven werken is een centrale rol weggelegd voor het Datalab. Zoals hierboven is beschreven, dateren plannen voor de oprichting van een dergelijk Datalab ten minste uit 2016. Uit gesprekken blijkt dat het Datalab vanaf dit moment ook al in bedrijf was, in eerste instantie als eenjarige pilot. Het doel van de pilot was om te onderzoeken hoe de gemeente bestaande data beter kon gebruiken. De activiteiten van het Datalab werden tijdens de pilot zowel gedreven door opdrachten uit de ambtelijke organisatie, als door kansen die het Datalab zelf zag. Aan het eind van deze pilotfase, die tot medio 2020 duurde, is besloten om het Datalab een vaste plek binnen de gemeentelijke organisatie te geven. Het Datalab werd onder de naam Team Business Intelligence (Team BI) ondergebracht bij de afdeling Financiën, Inkoop en Contractmanagement.

Rollen en taken: ontsluiten, ondersteunen en stimuleren?

Met de transitie naar 'Team BI' veranderde ook de rol van het Datalab; waar het tijdens de pilotfase een brede aanjagende en ondersteunende rol binnen de ambtelijke organisatie had, richtte het zich volgens gesprekspartners na de inbedding bij Financiën, Inkoop en Contractmanagement meer op *control* en het ontsluiten van managementinformatie. De aanjagende rol wordt volgens medewerkers van het Datalab nog wel vervuld, maar vooral via andere werkzaamheden; als daarin knelpunten worden geconstateerd, pakken de medewerkers dit op of agenderen ze het bij de Directie.

De huidige werkzaamheden van het Datalab/Team BI bestaan uit een beperkt aantal concrete prioriteiten; het ontwikkelen van verschillende dashboards, waaronder het eerdergenoemde Dashboard Sociaal Domein, een Dashboard Bedrijfsvoering en een Dashboard Personeel, bijdragen aan de ontwikkeling van prognoses binnen de Jeugdzorg en het uitvoeren van diverse projecten die betrekking

¹³ Motie 2019-07-04 13 VVD Digitale dienstverlening.

¹⁴ Beantwoording technische vragen Primaire Begroting 2021.

¹⁵ Ibid.

hebben op woningbouwprogrammering. Over de voortgang op deze projecten wordt ieder kwartaal verslag uitgebracht aan de Directie.¹⁶

Uit gesprekken blijkt dat Team BI daarnaast ook een meer algemene taak vervult als expertisecentrum. Teamleden sluiten bijvoorbeeld met enige regelmaat aan bij overleggen elders in de organisatie en treden bij sommige projecten op als projectleider. Medewerkers van Team BI beschrijven het werk als een adviesfunctie, die erop is gericht om medewerkers te ondersteunen bij het ontwikkelen van ideeën of het aanscherpen van gestelde vragen. De adviesfunctie kent echter wel grenzen; kleine vragen waar geen analyse bij komt kijken, worden over het algemeen niet in behandeling genomen. Grotere opdrachten kunnen alleen na afstemming met de Directie worden opgepakt.

Daarnaast vervult Team BI ook een rol in het opbouwen en onderhouden van netwerken met samenwerkingspartners. Zo vertegenwoordigt een medewerker de gemeente in een onderzoek naar woningbehoeften door de Vrije Universiteit Amsterdam en werkt het Team in verschillende verbanden samen met diverse regionale partners, zoals de Gemeente Alkmaar, de Regio Alkmaar, het Dataplatform Noord-Holland Noord en de Provincie Noord-Holland.¹⁷

De formele taken van Team BI beperken zich evenwel tot het verzamelen, analyseren en visualiseren van data en het bieden van ondersteuning bij de interpretatie van resultaten. In andere aspecten van het datagedreven werken, zoals het registreren en opslaan van data en het vertalen van resultaten naar actie, is geen formele rol voor Team BI weggelegd.¹⁸ Medewerkers geven desgevraagd aan dat er wat hen betreft behoefte is aan meer visievorming ten aanzien van datagedreven werken; meer aandacht voor visie en ontwikkeling van het Team zou wenselijk zijn.

Positie in de organisatie is duidelijk, inbedding nog niet

De aansturing van Team BI is belegd bij de Directie en namens haar bij het Directiehoofd. Overleg tussen Team BI en de Directie vindt driemaandelijks plaats, al blijkt uit gesprekken dat de lijntjes ook tussentijds kort zijn. Een directiebesluit met daarin de eerdergenoemde prioriteiten is volgens gesprekspartners het belangrijkste kader voor de activiteiten van Team BI, wat ook de reden is dat de voortgang op deze prioriteiten in de driemaandelijks overleggen wordt geëvalueerd. De positie van Team BI zelf is tijdens deze overleggen zelden onderwerp van gesprek; gesprekspartners geven aan dat dit redelijk goed omljnd is.

De samenwerking met de beleidsafdelingen wordt door gesprekspartners eveneens als prettig omschreven. Wel merken medewerkers van Team BI op dat beleidsmedewerkers soms aankloppen zonder een duidelijke vraag, zodat eerst de vraag achter de vraag moet worden achterhaald. Ook verwachten beleidsmedewerkers soms snel resultaat, terwijl een gedegen analyse veel tijd kost. Tot slot wordt het Team soms juist te laat bij een project betrokken; medewerkers geven aan dat het goed zou zijn als Team BI bij grotere projecten al in een vroeg stadium zou aanschuiven.

¹⁶ Presentatie Datalab – Aanpak Team BI.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

In verschillende documenten en gesprekken wordt echter benadrukt dat Team BI nog volop in ontwikkeling is. Hoewel de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden voor de aankomende jaren gedefinieerd zijn, staat zowel de rol als de functie van het Team binnen de organisatie nog niet vast. Antwoorden op technische vragen over de Primaire Begroting 2021 beschrijven bijvoorbeeld hoe er in de toekomst sprake zal zijn van een "continue doorontwikkeling" van de digitale dienstverlening.¹⁹

1.3. Beperkte kaders voor gebruik van data in beleidsvorming

Gegeven de verstrekkende ambities van de gemeente met betrekking tot datagedreven werken, valt op dat kaders daarvoor ontbreken. Hoewel het opstellen van beleid volgens gesprekspartners een aantal vaste stappen kent, zijn dergelijke stappen voor zover zij weten niet schriftelijk vastgelegd. Dat voor hen duidelijk is om welke stappen het gaat, suggereert dan ook dat kaders voor beleidsvorming een sterk informeel karakter hebben. Het onderstaande kader is een reconstructie van het beleidsproces zoals dat tijdens interviews door betrokkenen is beschreven.

Het beleidsproces in drie stappen

Stap 1: agendavorming

In de eerste stap van het beleidsproces wordt bepaald over welk onderwerp er beleid gemaakt dient te worden. Soms vloeit deze beslissing voort uit richtinggevende documenten, zoals een raadsagenda, bestuursagenda of motie, maar soms volgt een dergelijk besluit uit ontwikkelingen die zich buiten de gemeentegrenzen voltrekken. Denk hierbij aan landelijke wet- of regelgeving, of een regionaal akkoord. In een organisatie die datagestuurd werkt, kan ook uit data-analyse een aanleiding blijken om nieuw beleid vast te stellen. Dit komt in Heerhugowaard nog niet voor. Zodra een onderwerp of thema aan de raadsagenda is toegevoegd, volgt doorgaans een collegeopdracht met daarin enkele kaders.

Stap 2: beleidsvoorbereiding

De tweede stap in het beleidsproces volgt op de opdracht aan het college en behelst het voorbereiden van een beleidsvoorstel. Hiervoor worden er doorgaans één of meer stellers aangewezen; leden van de ambtelijke organisatie die verantwoordelijkheid dragen voor de vertaling van een opdracht naar concreet beleid. In sommige gevallen gebeurt dit aan de hand van een uitvoeringsprotocol, waarin is vastgelegd welke stappen moeten worden doorlopen. Dit gebeurt met name bij grotere projecten.

In de voorbereiding van het beleidsvoorstel winnen stellers in brede zin informatie in over het voorliggende vraagstuk. Het raadplegen van externe bronnen, waaronder inwoners en andere stakeholders, is hier ook onderdeel van. Bij onderwerpen die aan meerdere beleidsterreinen raken, wordt er volgens gesprekspartners goed op gelet dat in de organisatie aanwezige kennis tijdig wordt gedeeld en benut. Vaak gaat dit op initiatief van de stellers, soms in de vorm van een themabespreking; een overleg tussen vertegenwoordigers van verschillende beleidsafdelingen, waarin een voorliggend onderwerp vanuit meerdere perspectieven wordt belicht.

Stap 3: besluitvorming

In de derde en laatste stap in het opstellen van nieuw beleid nemen betrokken bestuurders en raadsleden een besluit over het al dan niet vaststellen van voorgesteld beleid. Volgens gesprekspartners worden voorstellen in het college vrijwel altijd integraal beoordeeld, waarbij alle wethouders een voorstel vanuit hun respectievelijke portefeuille kritisch beschouwen. Wel heeft de verantwoordelijke portefeuillehouder hierin vanzelfsprekend een grotere rol.

¹⁹ Beantwoording technische vragen Primaire Begroting 2021.

Als een voorstel gereed is geacht om in de raad besproken te worden, vindt de eerste bespreking doorgaans plaats in een raadscommissie. Zodra de commissie besluit om het voorstel op de raadsagenda te plaatsen, wordt het tijdens een raadsvergadering besproken en indien nodig geamendeerd. Bij hoge uitzondering wordt het college verzocht om het voorstel opnieuw in te dienen, bijvoorbeeld wanneer de raad constateert dat er sprake is van ernstige tekortkomingen. Een stemming bepaalt vervolgens of een voorstel wel of niet wordt aangenomen en daarmee de formele status van beleid krijgt.

Kaders voor het gebruik van data zijn er evenmin. De gemeente heeft bijvoorbeeld (nog) geen vastgelegde wijze waarop mogelijke databronnen geïdentificeerd kunnen worden, er zijn geen richtlijnen voor de kwaliteit waaraan data moeten voldoen en voor de mate waarin voorgesteld beleid op beschikbare data gebaseerd moet zijn, ontbreken heldere normen. In tegenstelling tot de meer informele kaders voor het opstellen van beleid, bestaan er voor het gebruik van data ook geen organisatie-brede conventies; gesprekspartners beschouwen dit als een onderdeel van de eigen professionaliteit.

1.4. Datagedreven werken in de praktijk

Door het ontbreken van heldere kaders, krijgt datagedreven werken in Heerhugowaard vooral in de praktijk vorm. Een thema is daarbij dat er een grote mate van verantwoordelijkheid bij de opstellers van nieuw beleid ligt; stellers worden geacht om datagedreven te werken, maar worden hier alleen op eigen initiatief bij ondersteund. De wijze waarop zij dit doen, wordt bovendien niet systematisch gemonitord en geëvalueerd.

Dataverzameling: stellers zijn leidend, Team BI ondersteunt

Uit gesprekken blijkt dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het identificeren van geschikte databronnen bij stellers ligt; portefeuillehouders vertrouwen erop dat beleidsmedewerkers zich breed oriënteren en ook de stellers zelf zien het selecteren van voldoende en kwalitatief hoogwaardige databronnen als hun primaire verantwoordelijkheid. De kennis, ervaring, kwaliteiten en het netwerk van individuele stellers zijn bij het selecteren van geschikte data dan ook leidend.

Hoewel ook de medewerkers van Team BI de selectie van geschikte data in de eerste plaats als een verantwoordelijkheid van beleidsmedewerkers zien, ondersteunt het Team deze medewerkers op verschillende manieren. Zo assisteert het Team normaal gesproken niet bij het in kaart brengen van mogelijke databronnen, maar helpt het wel bij het ontsluiten van reeds beschikbare data; door data samen te voegen, te bewerken, of klaar te maken voor gebruik. Een voorbeeld is de website langedijkenheerhugowaard.incijfers.nl, waarop verschillende gegevens over de gemeenten zijn samengebracht. Bij grotere projecten adviseert het Team soms ook over de geschiktheid van geselecteerde databronnen.

Dergelijke dienstverlening vindt echter in de regel op verzoek van steller(s) plaats en is daarmee sterk afhankelijk van het moment en de wijze waarop een beleidsmedewerker de hulp van het Team wenst in te schakelen. Medewerkers van Team BI zelf merken in dit kader op dat de kwaliteit van gestelde vragen sterk verschilt; sommige beleidsmedewerkers beschikken over een beduidend grotere mate van 'datavolwassenheid' dan andere. Ook stellen de medewerkers vast dat veel beleidsmedewerkers nog onvoldoende bekend zijn met de ondersteuning die het Team biedt.

Gebruik en beoordeling van data ligt bij stellers beleidsstukken

Net als bij het identificeren van geschikte databronnen, ligt de verantwoordelijkheid voor het gebruik van data in de eerste plaats bij de steller(s), die naar eigen inzicht bepalen of en wanneer bepaalde data gebruikt wordt. Ook in dit geval kunnen beleidsmedewerkers hierbij worden ondersteund door Team BI, maar dit gebeurt opnieuw vrijwel uitsluitend op initiatief van de steller(s). Bovendien kan Team BI in dit opzicht weinig meer dan adviseren; uit gesprekken blijkt dat een integrale beoordeling van verzamelde data over het algemeen niet tot de werkzaamheden van het Team behoort.

Beoordeling van datagedreven beleid: sleutelrol voor portefeuillehouders

Controle op de mate waarin beleid datagedreven is, ligt eveneens in hoge mate bij de steller(s) zelf. Op een gegeven moment kijken er weliswaar een of meer bestuursadviseurs mee, maar zij beoordelen een beleidsvoorstel meer op vorm dan inhoud. Ook Team BI kan hierin een controlerende rol vervullen, maar ook in dit geval vrijwel alleen op verzoek; volgens gesprekspartners worden beleidsvoorstellen niet standaard beoordeeld op het gebruik van data.

Een belangrijke schakel in de controle van het beleid is tot slot het portefeuillehoudersoverleg. Naar eigen zeggen proberen de portefeuillehouders zelf het gebruik en de kwaliteit van data in beleidsvoorstellen altijd te toetsen; bijvoorbeeld door ook de achterliggende gegevens te bekijken. Daarvoor ligt wederom een bijzondere verantwoordelijkheid bij de meest betrokken wethouder, maar volgens gesprekspartners kijken ook de andere wethouders inhoudelijk mee. Op basis van welke criteria de wethouders een beleidsvoorstel beoordelen, is echter niet duidelijk.

2. Casus: Lokale Energie Strategie (LES)

In dit hoofdstuk beoordelen we de mate waarin de gemeente Heerhugowaard datagedreven werkt. Dit doen we aan de hand van een casus, de Lokale Energie Strategie (LES). Dit beleidsdocument is gekozen omdat het zich leent voor het gebruik van data en relatief recent is opgesteld. Na een korte inleiding brengen we achtereenvolgens vier aspecten van het beleidsstuk in kaart; beschikbare databronnen, de informatiepositie van de gemeente, de wijze waarop data bij het opstellen is gebruikt en de mate waarin het beleidsstuk zelf als datagedreven kan worden beschouwd.

2.1. Achtergrond: de RES, LES en de energietransitie

In regio's werken gemeenten aan de uitwerking van het landelijk Klimaatakkoord. Iedere regio stelt een Regionale Energiestrategie (RES) op. De gemeente Heerhugowaard maakt onderdeel uit van de energieregio Noord-Holland Noord. In de RES Noord-Holland Noord worden de kaders aangegeven waarbinnen de raad en het college een Lokale Energie Strategie (LES) vorm kunnen geven. Het uiteindelijke doel van deze akkoorden op drie niveaus (Klimaatakkoord, RES, en de LES) is het bereiken van CO₂-neutraliteit. Daarnaast wordt er ingezet op duurzaamheid (onafhankelijk zijn van fossiele grondstoffen) en het verbeteren van de leefomgeving door bijvoorbeeld aanplant van nieuwe groengebieden.

Sinds 2008 streeft de gemeente Heerhugowaard naar CO₂-neutraliteit in 2030. Hiermee zou de gemeente voorlopen op de landelijke doelstelling (95% CO₂-reductie in 2050). De LES is bedoeld als een reeks handvatten voor de raad en het college, en laat dus ruimte om de precieze invulling op weg naar 2030 aan te passen aan maatschappelijke veranderingen.

In de afgelopen jaren heeft het onderwerp 'duurzaamheid' meer gewicht gekregen. Door een grotere mate van aandacht op landelijk niveau is de relevantie van dit onderwerp ook plaatselijk gestegen, wat heeft gezorgd voor een toename van professionalisering en aandacht voor het proces van beleidsvorming. Voordat de LES werd opgesteld, bestond het beleidsterrein duurzaamheid voornamelijk uit losse dossiers die weinig integraal behandeld werden. De LES was een kans om deze bestaande kennis te bundelen in een document dat voorzag in heldere aandachtspunten voor verdere besluitvorming.

De beleidsdoelstellingen van de gemeente op dit terrein zijn in samenwerking met Engie (een leverancier en adviseur op het gebied van groene stroom) gecombineerd met technische kennis over het onderwerp, wat heeft geleid tot een vroege versie van de uiteindelijke LES. De hieruit voortvloeiende kaders zijn vervolgens behandeld door de raad en na beraad in 2019 vastgesteld als de LES van Heerhugowaard.

2.2. Context: beschikbare databronnen in drie categorieën

Gezien de breedte en urgentie van het onderwerp, is het niet verwonderlijk dat er ook in 2019 al veel (openbare) data over de energietransitie beschikbaar was. Dergelijke bronnen kunnen grofweg worden verdeeld in drie categorieën:

1) Data van nationale en regionale overheden

In 2019 waren de landelijke overheid, de provincies en waterschappen al druk bezig met het verzamelen en ontsluiten van informatie over verschillende aspecten van de energietransitie. Veel van deze informatie is sinds 2009 te vinden in de Klimaatmonitor, een data repository van Rijkswaterstaat waarin informatie van zeer veel verschillende bronnen wordt samengebracht. In het dashboard is bijvoorbeeld informatie te vinden van het Ministerie van Economische Zaken, maar ook van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Agentschap NL en regionale netbeheerders. Via het dashboard kunnen zowel landelijke, regionale, als lokale gegevens worden geraadpleegd.²⁰

Naast de Klimaatmonitor waren er ook andere databronnen die geraadpleegd konden worden. Zo bevatte de website waarstaatjegemeente.nl, een initiatief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), ook in 2019 al veel lokale data over de energietransitie. Deze informatie varieerde van het percentage hernieuwbare energie, tot het aantal woningen met zonnepanelen en het risico op energie-armoede. Een vergelijkbare bron is de Warmteatlas van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), die op landelijk, regionaal en lokaal niveau informatie inzichtelijk maakt over verschillende aspecten van de energietransitie.²¹

Tot slot is er in deze categorie een brede waaier aan onderzoeken van verschillende overheden beschikbaar. Een voorbeeld is het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer naar de energietransitie uit 2018. In dit onderzoek ligt weliswaar geen specifieke informatie over Heerhugowaard besloten, maar worden wel de belangrijke provinciale kengetallen geschetst.²² Hetzelfde geldt voor de Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving uit 2018 van de RVO; ook in dit geval gaat het rapport niet specifiek in op de situatie in Heerhugowaard, maar worden er wel verschillende landelijke en regionale kengetallen genoemd.²³

2) Data van (inter)nationale organisaties en bedrijven

Naast uit data van overheden, kan ook worden geput uit data van internationale organisaties en bedrijven. Een voorbeeld van het eerste is het internationale project SOLARISE, dat het gebruik van zonne-energie wil bevorderen door te adviseren en kennis te verzamelen. Het project is gefinancierd met steun van de Europese Unie (EU) en brengt regelmatig rapportages uit over het gebruik van zonne-energie in landen en regio's.²⁴ Een vergelijkbare bron is het rapport 'Fostering Effective Energy Transition' van het World Economic Forum (WEF), waarin landen worden geïndexeerd op de voortgang die er ten aanzien van de energietransitie is geboekt.²⁵

²⁰ <https://klimaatmonitor.databank.nl/dashboard/dashboard>

²¹ <https://rvo.b3p.nl/viewer/app/Warmteatlas/v2>

²² Randstedelijke Rekenkamer. 2018. Feitennota energietransitie.

²³ RVO. 2018. Monitor Energiebesparing Gebouwde Omgeving.

²⁴ <https://www.interregsolarise.eu/>

²⁵ WEF. 2019. Fostering Effective Energy Transition.

Weer een andere bron van informatie zijn bedrijven die actief zijn in de energietransitie, zoals nutsbedrijven. Dergelijke bedrijven maken geregeld informatie openbaar, of brengen rapporten uit die waardevolle data bevatten. Een voorbeeld is het rapport 'Energiekoplopers 2' van netbeheerder Liander. In dit onderzoeksrapport worden de uitkomsten beschreven van een experiment met flexibel huishoudelijk stroomgebruik in de wijk Stad van de Zon in Heerhugowaard. Hoewel strikt genomen geen data, bevat het rapport potentieel waardevolle informatie over de inzet van innovatieve technieken in de gemeente.²⁶

3) Data op maat

Een laatste categorie data betreft bronnen die ten behoeve van een specifiek beleidsstuk worden verzameld. Zeker bij grotere, of zeer technische beleidstrajecten schakelden veel gemeente bijvoorbeeld onderzoeksbureaus in om de vaak zeer gespecialiseerde informatie te verzamelen. In sommige gevallen was het voldoende om lokale gebruiksdata op te vragen bij een regionale of landelijke organisatie, zoals een energieleverancier. Zeker als dergelijke informatie niet standaard beschikbaar wordt gesteld, kan data op maat ervoor zorgen dat een gemeente over de specifieke informatie beschikt die nodig is om gericht of gedetailleerd beleid te maken.

2.3. Informatiepositie van de gemeente: een grote rol voor 'data op maat'

Bij het opstellen van de LES is geput uit een vijftal bronnen. De eerste is een technische inventarisatie energietransitie, die is uitgevoerd door energieleverancier Engie. Het betrof een relatief technische verkenning van mogelijkheden met betrekking tot de energietransitie, waarin op basis van door de gemeente aangeleverde gegevens en gesprekken met stakeholders verschillende transitie scenario's en uitrolstrategieën zijn opgesteld. Het rapport is op initiatief van de gemeente Heerhugowaard en met cofinanciering van de Provincie Noord-Holland en het SOLARISE-project uitgevoerd.²⁷

De tweede bron is een rapport van onderzoeksbureau DWA over de warmtevisie. Ook dit onderzoek is op initiatief van de gemeente uitgevoerd, met als doel om mogelijkheden en uitdagingen bij de transitie naar aardgasvrij in kaart te brengen. In dat kader heeft DWA onder meer de verschillende technische opties, beschikbare warmtebronnen en financiën geanalyseerd. Een belangrijke aanbeveling was om inwoners beter te betrekken bij besluitvorming omtrent de energietransitie.²⁸

De derde bron is een rapport van de Warmtetransitieatlas, een overzicht van informatie met betrekking tot de energietransitie van adviesbureau Overmorgen. Deze *tool* toont veel overeenkomsten met de eerdergenoemde Warmteatlas en is vermoedelijk wederom op initiatief van de gemeente ingezet. De tool zelf bestaat uit een kaart waarop verschillende datasets zijn gecombineerd, waardoor kansen en mogelijke obstakels tijdens de warmtetransitie kunnen worden geïdentificeerd. Een voorbeeld hiervan is een schatting van het potentieel aantal woningen dat kan worden aangesloten op het warmtenet.²⁹

²⁶ Liander. 2019. Energiekoplopers 2.

²⁷ Engie. 2017. Technische Inventarisatie Energietransitie.

²⁸ DWA. 2018. Warmtevisie Heerhugowaard.

²⁹ <https://maps.overmorgen.nl/webappbuilder/apps/5/>

De vierde bron betreft openbare informatie; onderzoek van het SOLARISE-project. Hoewel in de LES niet wordt aangegeven om welk onderzoek het gaat, wordt hierover wel gemeld dat SOLARISE "heeft bijgedragen aan de versnelling van projecten op het gebied van duurzame energie", wat tot gevolg zou hebben gehad dat de gemeente "met deze internationale kennisuitwisseling de energietransitie op een hoger niveau aanvliegt".³⁰

De vijfde en laatste bron is tot slot de RES. Hoewel de LES zoals eerder aangegeven geen directe vertaling van de RES is, is bij het opstellen van de LES wel geput uit de informatie die bij het opstellen van de RES is gebruikt. Daarbij gaat het in het bijzonder om een 'lokale verrijking' in de vorm van het Lokaal Scenario Atelier; een bijeenkomst van 35 inwoners die met behulp van bouwstenen en scenario's meedenken over de plaatsing van duurzame energiebronnen in de gemeente. Deze gesprekken dateren van januari 2020.³¹

Uit een gesprek met de betrokken beleidsambtenaren blijkt dat zij zich bij het opstellen van de LES ook bewust waren van andere bronnen; onder meer de Klimaatmonitor werd in dit kader genoemd. In algemene zin gaven de ambtenaren aan dat zij over het algemeen putten uit een aantal bij hen reeds bekende leveranciers van data, zoals netbeheerder Liander en warmtenetbeheerder HVC. Verder benadrukten ze dat het van belang is om bestaande bronnen bij te houden, bijvoorbeeld via de nieuwsbrief van Binnenlands Bestuur.

2.4. Gebruik en beoordeling van data: nadruk op betrouwbaarheid

Het opstellen van de LES verliep volgens gesprekspartners verre van ideaal. Vanwege enkele personele wijzigingen was het proces volgens betrokkenen rommelig en werd het enkele keren onderbroken. De selectie van bronnen voor de huidige versie van de LES was daardoor niet geheel vrij; aangezien het bij enkele bronnen gaat om onderzoeken die voor eerdere versies van de LES zijn uitgevoerd, vormden deze bronnen een natuurlijk startpunt voor het uiteindelijke, in focus enigszins gewijzigde beleidsvoorstel. Gesprekspartners geven aan dat databronnen normaal gesproken pas worden geselecteerd als de definitieve focus van een beleidsstuk is bepaald.

Toch is het volgens de betrokken beleidsambtenaren niet zo dat reeds verzamelde data zonder nadere overweging zijn gebruikt. Over de wijze waarop zij de kwaliteit van verzamelde data beoordelen, stellen de ambtenaren dat ze goed kijken naar eventuele verborgen belangen. Data van betrouwbaar geachte bronnen, zoals Engie, DWA en de Rijksoverheid, worden daarbij aan een minder kritische beschouwing onderworpen dan data van commerciële aanbieders met een duidelijk belang. Onder dit laatste verstaan de ambtenaren onder meer warmtebedrijven.

2.5. Het beleid: duidelijke rol voor data, onvolledig gebruik van bronnen

Gelet op de mate waarin de LES gebruik heeft gemaakt van beschikbare data, vallen twee zaken op. De eerste is dat de gebruikte bronnen goed tot uitdrukking komen in het uiteindelijke voorstel. Onder het kopje 'Thema's binnen de energietransitie' wordt per sub thema binnen de energietransitie (gebouwde

³⁰ Lokale Energie Strategie.

³¹ Verslag lokale bijeenkomst Heerhugowaard.

omgeving, elektriciteit, mobiliteit, industrie en landbouw en landgebruik) helder aangegeven wat de opgave is en welke beleidsinitiatieven er ten aanzien hiervan zijn genomen. Daarbij wordt expliciet naar de gebruikte bronnen verwezen. In de daaropvolgende paragrafen worden de opgaven en beleidsinitiatieven bovendien op een transparante wijze gekoppeld aan verschillende strategische overwegingen.³²

Het tweede dat opvalt, is dat slechts een klein deel van alle beschikbare bronnen bij het opstellen van de LES is gebruikt. Gebruikte bronnen behoren in meerderheid tot de categorie 'Data op maat', terwijl zowel data van (internationale) organisaties en bedrijven en data van landelijke en regionale overheden grotendeels buiten beschouwing zijn gelaten. Aangezien betrokken ambtenaren zich naar eigen zeggen wel bewust waren van deze bronnen, roept dit feit de vraag op waarom dergelijke bronnen niet zijn gebruikt.

Dit betekent echter niet dat de gebruikte data per definitie onvolledig is; aangezien het voor de hand ligt dat een deel van deze onbenutte bronnen in de gebruikte bronnen zijn verwerkt, valt het aantal daadwerkelijk onbenutte bronnen mogelijk mee. Bovendien doet het mogelijk beperkte gebruik van openbare data geenszins afbreuk aan de kwaliteit van de data die wel is gebruikt; aangezien het in alle gevallen om gerenommeerde bronnen gaat, is er weinig reden om aan de kwaliteit van deze data te twijfelen.

Zelf zeggen de betrokken ambtenaren hierover dat beleidsstukken als de LES nooit volledig datagedreven zijn, omdat de data zaken kan suggereren die praktisch niet haalbaar zijn. Om die reden, zo stellen zij, wordt er altijd een afweging gemaakt over de bruikbaarheid van beschikbare data voor het doel dat voorligt. Zo beschouwen ze de warmtetransitie zelf als een onderwerp dat grotendeels door data wordt gedreven, maar strategische overwegingen ten aanzien van de warmtetransitie meer als iets die mede door data worden gevoed.

³² Lokale Energie Strategie.

3. Analyse: kansen en aandachtspunten

In dit hoofdstuk reflecteren we op de resultaten van het vorige hoofdstuk en gebruiken we de resultaten van de inleiding om deze in context te plaatsen. Vervolgens brengen we de belangrijkste implicaties in kaart voor de wijze waarop de gemeente Heerhugowaard omgaat met datagedreven werken, inclusief eventuele kansen en aandachtspunten voor de toekomst.

3.1. Datagedreven werken en de LES

Bij de weging van resultaten uit het vorige hoofdstuk moet rekening worden gehouden met een aantal 'verzachtende omstandigheden'; dat het opstellen van de LES volgens betrokkenen atypisch is verlopen, dat de LES inmiddels een wat ouder stuk is dat de praktijk van datagedreven werken in Heerhugowaard niet volledig vertegenwoordigt en dat het stuk zelf niet representatief hoeft te zijn voor de wijze waarop datagedreven op andere afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie wordt toegepast.

Zelfs met deze kanttekeningen kan echter niet worden gesteld dat het opstellen van de LES een voorbeeld is voor de wijze waarop de gemeente datagedreven wil werken. Hoewel ambities met betrekking tot het gebruik van data aan de 'voorkant' ten tijde van de LES nog niet zo expliciet waren benoemd en de activiteiten van het Datalab zich toen hoofdzakelijk op het sociaal domein richtten, voldeed het werken met data bij het opstellen van de LES nog geenszins aan de ambitie "dat het gebruik van data een vast onderdeel wordt van de manier van werken".³³

Het inventariseren en selecteren van databronnen werd bijvoorbeeld grotendeels gedreven door de inzichten en het netwerk van betrokken beleidsambtenaren; van een open inventarisatie van beschikbare databronnen was niet of nauwelijks sprake. Daarnaast is ook de kwaliteit van verzamelde data niet onafhankelijk beoordeeld op geschiktheid en betrouwbaarheid; gegeven de aard van de bronnen, vond deze beoordeling hoofdzakelijk op basis van vertrouwen plaats. Tot slot is niet systematisch nagegaan of en in hoeverre de LES op voldoende en kwalitatief toereikende data is gebaseerd. Het beleidsproces is voor zover dit onderzoek heeft kunnen vaststellen niet geëvalueerd.

Een andere grote afwezigheid is het Datalab/Team BI; hoewel het Datalab ook al actief was in de periode waarin de LES werd opgesteld en in een deel van die periode een expliciete aanjagende rol had, is het Datalab niet bij het opstellen van de LES betrokken geweest. Stellers hebben het Datalab voor zover bekend niet om hulp of advies gevraagd. Dit is vanuit het Datalab ook niet proactief aangeboden, hetgeen op basis van de huidige inrichting van datagedreven werken in de gemeente weliswaar niet verwonderlijk is, maar mogelijk wel een gemiste kans.

Dat er bij het opstellen van de LES data is gebruikt, verbergt dat het onderliggende proces betrekkelijk weinig waarborgen kent om het (juiste) gebruik van data te stimuleren. Dat doet overigens geenszins afbreuk aan de kwaliteit van de LES, of de beleidsambtenaren die bij het opstellen van de LES betrokken zijn.

³³ A+O-fonds Gemeenten. 2017. Datagedreven sturing in gemeenten. https://www.aeno.nl/uploads/Datagedreven-werken-in-gemeenten_AO-fonds-Gemeenten-2017.pdf

3.2. Aandachtspunten voor datagedreven werken op basis van de LES

Uit de wijze waarop er bij het opstellen van de LES is omgegaan met datagedreven werken, kunnen ook lessen worden getrokken over de manier waarop datagedreven werken in Heerhugowaard op dit moment is ingericht. Dat de LES inmiddels al een wat ouder beleidsstuk is, doet geen afbreuk aan de geldigheid van de bovenstaande analyse; naast een veranderde rol van het Datalab/Team BI, is de inrichting van het beleid met betrekking tot datagedreven werken niet wezenlijk veranderd.

Die veranderde rol van Team BI is wel een eerste aandachtspunt. Hoewel de keuze om het Team meer op de realisatie van concrete producten te richten vanuit organisatieperspectief goed te begrijpen is, brengt het verdwijnen van een meer aanjagende rol de groei van 'datavolwassenheid' in de organisatie niet dichterbij. Gezien het feit dat de verantwoordelijkheid voor datagedreven werken sterk bij beleidsmedewerkers is belegd, is het maar de vraag of de gewenste "versnelling van kennis- en datagedreven werken" zonder een meer proactieve rol van Team BI plaats zal vinden.

Gezien die verantwoordelijkheid van individuele beleidsmedewerkers, is een andere les dat het van belang is om hen te ondersteunen bij het ontwikkelen van de vaardigheden die ze nodig hebben om datagedreven te werken. Hoewel een slim wervings- en selectiebeleid hier ook een rol in kan spelen, vereist een snelle professionalisering ook dat bestaande medewerkers indien nodig worden opgeleid. Zo wordt voorkomen dat de wisselende kennis en ervaring van beleidsmedewerkers leidt tot verschillend gebruik van data bij het opstellen van beleid en is een minimale mate van datagedreven werken gegarandeerd.

Kaders kunnen daarbij helpen. Hoewel het lastig zal zijn om alle aspecten van datagedreven werken in kaders te vatten, zal het geheel ontbreken van dergelijke kaders niet hebben geholpen om datagedreven werken bij het opstellen van de LES te borgen. Aan het opstellen van dergelijke kaders gaat echter wel nog een stap vooraf; heldere kaders vragen om een visie op de wijze waarop er datagedreven gewerkt dient te worden. Dergelijke visievorming en het formuleren van concrete verwachtingen vormt het startpunt voor kaders waar beleidsmedewerkers op terug kunnen vallen bij het werken met data.

Heldere kaders zijn ook een noodzakelijke voorwaarde voor twee andere zaken waaraan het bij het opstellen van de LES heeft ontbroken; monitoring en evaluatie. Toenmalige (en huidige) monitoring vindt incidenteel plaats en het is niet duidelijk op basis van welke criteria dit gebeurt. Ook evaluatie heeft geen vaste plek in het beleidsproces, noch in algemene zin en noch met betrekking tot het gebruik van data. Hoewel dit ook niet altijd noodzakelijk zal zijn, is een regelmatige reflectie op het gebruik van data in beleidsvormingsprocessen belangrijk om problemen vast te stellen en lessen te trekken voor de toekomst.

Bijlage 1. Bronnen

Gesprekspartners

Achternaam	Initialen	Functie
Heimering	R.	Strategisch adviseur
Barelds-Smit	I.	Senioradviseur data
Smeulders	E.	Data-analist
Chin	S.	Interimhoofd financiën en inkoop
Stam	M.	Wethouder
Fintelman	B.	Wethouder
Nota	J.	Strategisch adviseur duurzaamheid
Van Buren	R.	Adviseur duurzaamheid en milieu

Bronnen

In de lopende tekst is via voetnoten vermeld op welke documentatie de bevindingen zijn gebaseerd.