

De belevingswereld van beleidsambtenaren binnen het sociaal domein die de omslag van datagedreven sturing aan het doormaken zijn

Een beschrijvend onderzoek dat kijkt naar welke assumpties en aannames beleidsambtenaren hebben bij de omslag van datagedreven sturing en hoe zij hiermee omgaan

Door:

Paul Albek

S2407450

p.j.albek@student.utwente.nl

Ingediend in gedeeltelijke vervulling van de vereisten voor de graad Master of Science, programma Public Administration, Universiteit Twente

2022

Begeleiding:

Dr. R. Ossewaarde, BMS Faculteit

Dr. P. J. Klok, BMS Faculteit

Abstract

Since the decentralisation of government tasks from the state to municipalities in 2015, municipalities have been responsible for youth care, work, and income (Participation), and the Social Support Act (Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo). Since these decentralisations, many municipalities have been struggling with budget overruns in the social domain. One of the solutions put forward is to work more effectively and efficiently to stay within budget. Where in the private sector a lot of data-driven steering is already in place to serve the customer better and more efficiently, data-driven steering is also making its appearance in the municipal land. In view of the shortage of budgets in the social domain and the introduction of data-driven steering in the social domain in municipalities, we have chosen to look at how this change is experienced by the professionals who are going through this change. A lot has been written about data-driven control in the social domain, and there is a lot of attention for it, but it has not yet been investigated how the policy officials of Dutch municipalities within the social domain experience this change. This research is a descriptive research and specifically phenomenological research that describes a phenomenon how people experience a situation in their daily life. The aim of the research is to provide an insight into how policy officials experience the transition to data-driven steering. The practical purpose of this research is that policy officials in the social domain and possibly other domains can learn from the experiences of the policy officials in this research. It may perhaps allay some fears or bring about curiosity.

The main question of the research is "How do policy officials within the social domain in Dutch municipalities experience the transition to working with data-driven steering?". The research was conducted by means of semi-structured interviews. In the study, $n=13$ policy officials of the social domain from thirteen different municipalities were interviewed. Of these municipalities, eleven were large municipalities (>100.000 inhabitants), 1 medium-sized municipality ($50.000 > 100.000$ inhabitants) and 1 small municipality (<50.000 inhabitants). Due to the COVID-19 pandemic, except of one interview all interviews were conducted online via Teams. The interview that was not conducted via Teams was conducted at the town hall where the respondent works. The most important results of the research to answer the research question of this study are briefly described below. The policy officials from the social domain interviewed in this study experience the change to data-driven steering as a process that is going slower than they had expected and hoped. They are, however, aware of the complexity of this change because of the more integrated and cross-domain working methods and the legislation concerning the privacy of citizens, which is a delaying factor in the change to more data-driven control of the social domain. Almost all respondents in the population of this research experience the use of data as pleasant because it provides insight into a problem and gives direction. More data-driven work also makes professionals think about their own way of working. More insights through data also brings more complexity to the issues and a more inquisitive attitude among the policy officials of the social domain.

Data is seen as one of the tools in addition to the traditional tools such as staying in touch with implementing organisations and citizens and the knowledge of the professional to make policy. But an instrument that can quickly bring insight, direction and focus to a problem. In addition to being used primarily for evaluation and monitoring, data is now used even more for monitoring by means of real-time dashboards, but the biggest shift is that data is now used more at the front end of policy to better identify a problem. On the other hand, all respondents agree that interpretation and context in data always remain important.

Inhoudsopgave

Abstract	
Inhoudsopgave	
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	1
1.1 Achtergrond.....	1
1.2 Doel	4
1.3 Probleemdefinitie	4
1.4 Wetenschappelijke relevantie	8
1.5 Maatschappelijke relevantie	9
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	10
2.1 Wat is big data.....	10
2.2 Datagedreven sturing in de publieke sector	15
2.3 Datagedreven sturing binnen sociaal domein	20
2.4 Conclusie.....	24
Hoofdstuk 3 Methodologie.....	25
3.1 Casusbeschrijving.....	25
3.2 Methode van dataverzameling	27
3.3 Methode van data analyse.....	30
3.3.1 Operationalisatie.....	30
3.3.2 Coderen van interviews	31
3.3.3 Codeerschema	32
3.4 Kwaliteit van het onderzoek	36
3.4.1 Betrouwbaarheid.....	36
3.4.2 Validiteit.....	37
3.4.3 Ethische verantwoording	39
3.5 Conclusie.....	40
Hoofdstuk 4 Analyse.....	41
4.1 Verandering in ambtelijke organisatie	42
4.2 Verandering in werkzaamheden	46
4.3 De mate van invloed dat data heeft op het beleid	50
4.4 Nieuwe competenties bij datagedreven sturing	52
4.5 Wetgeving en datagedreven sturing binnen het sociaal domein.....	54
4.6 Kwaliteit van data.....	56
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen	60
5.1 Conclusie.....	60
5.2 Discussie	61
5.3 Beperkingen en vervolgonderzoek	63

5.4 Praktische implicaties	64
Literatuurlijst:.....	67
Bijlage 1: Interviewschema	70

Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderwerp van het onderzoek, de achtergrond van het probleem, en het kennishiaat beschreven. Daarna wordt het doel van het onderzoek uitgelegd en wordt beschreven aan de hand van welke deelvragen de probleemstelling van het onderzoek wordt beantwoord. Tot slot worden de wetenschappelijke relevantie en de maatschappelijke relevantie besproken.

1.1 Achtergrond

Tegenwoordig maken steeds meer organisaties gebruik van big data. Denk aan Coolblue die bekend is om de manier hoe ze haar producten zo goed mogelijk weet te verkopen door te sturen op data van potentiële klanten of een Facebook die precies de advertenties op je tijdslijn laat verschijnen waarin jij bent geïnteresseerd. Dit is geen toeval maar komt doordat de data die deze organisaties hebben worden omgezet naar informatie. In deze tijd maakt elke grote organisatie gebruik van het verzamelen en inzetten van big data. Ook de publieke sector beschikt over data, denk hierbij aan de administratie over haar burgers. Maar door de digitalisering is er nu ook veel meer (big) data beschikbaar voor de publieke sector en is alle data samen bruikbaar geworden voor datagedreven sturing. Doordat gemeenten en haar partners steeds meer data verzamelen hebben ze steeds meer de mogelijkheid om datagedreven te gaan sturen. Een voorbeeld van een databron van het sociaal domein van de gemeente is de digitale vragenlijst die de burger invult bij het aanvragen van een uitkering. Bij het invullen van de vragenlijst laat de persoon data achter dat kan worden omgezet naar informatie. Uit het bericht van het Binnenlands Bestuur (2020) komt naar voren dat het sociaal domein van gemeenten ook steeds meer doorkrijgen dat gegevens steeds belangrijker worden. Toch staat datagedreven sturing bij de meeste gemeenten nog in de kinderschoenen. Vaak wordt datagedreven sturing nog gebruikt voor verantwoordingsmechanisme naar de gemeenteraad, maar datagedreven sturing kan ook worden gebruikt voor monitoring, waarbij informatie afkomstig uit data wordt gebruikt om inzicht te krijgen in een vraagstuk en dus mogelijkheid geeft om te sturen. Een stap verder in het werken met datagedreven sturing is om burgers gericht dienstverlening te kunnen bieden. Het gebruik van datagedreven sturing kan de publieke waarde verhogen en kosten efficiëntie met zich meebrengen. Gemeenten kiezen er daarom steeds vaker voor om datagedreven te gaan sturen. Het effectiever gebruiken van open data, big-data en andere vormen van gegevens en deze te koppelen en analyseren kan een grote bijdrage leveren aan de uitdagingen van de beleids- en dienstverlening in de publieke sector (Clarke & Margetts, 2014).

De budgetoverschrijdingen van het sociaal domein bij Nederlandse gemeenten na de drie decentralisaties in 2015 waarin het Rijk de Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Participatiewet overgeheveld heeft aan de gemeenten (Rijksoverheid, 2015) is een veel besproken onderwerp omdat het beleids- en dienstverlenende uitdagingen met zich mee heeft gebracht. De decentralisaties hebben ook een financiële uitdaging met zich meegebracht voor het sociaal domein. Het doel van de decentralisaties van het sociaal domein was dat gemeenten haar inwoners

beter en sneller zouden kunnen helpen bij zorg- of ondersteuningsvragen omdat de gemeente dichterbij de burger staat dan het Rijk. Een reden van de budgetoverschrijdingen binnen het sociaal domein is dus het extra takenpakket van het Rijk naar de gemeenten. Doordat datagedreven sturing efficiëntie met zich meebrengt doordat het bijvoorbeeld gericht burgers van dienst kan zijn en daardoor ook kosten efficiënt is wordt het gebruik van data als een mogelijkheid gezien om de financiële huishouding van het sociaal domein weer op orde te krijgen. Toch wordt uit het rapport van Wesseling et al. (2018) duidelijk dat verschillen in het praktiseren van datagedreven sturing nog groot zijn bij gemeenten. In de praktijk is er sprake van de voorlopers en de achterblijvers.

Het rapport van Wesseling et al. (2015) geeft aan dat de omslag naar datagedreven sturing binnen een gemeente verandering in de ambtelijke samenwerking vereist. Het bouwen, implementeren en uitvoeren van datagedreven sturing kan ook om nieuwe competenties vragen van de beleidsambtenaren (Wesseling et al, 2015). Binnen het sociaal domein dat zich vaak op de meer kwetsbare burgers van de maatschappij richt is het natuurlijk goed denkbaar dat de leefwereld voorop staat bij het nemen van besluiten. Het gebruik van een nieuwe werkwijze van datagedreven sturing kan voor beleidsambtenaren een gevoel geven dat zij geen invloed meer kunnen uitoefenen op het beleid dat de kwetsbare burgers treft. Een andere zorg die beleidsambtenaren kunnen hebben is bijvoorbeeld of de menselijke maat niet verdwijnt als het beleid datagedreven wordt gestuurd en dus meer systematisch. Dit kunnen zorgen en vragen zijn die natuurlijk begrijpelijk zijn voor beleidsmakers die een nieuwe manier van werken tegemoet zien en het beste met haar burgers voor hebben. Aan de andere kant kan gesteld worden, wat de paradox weergeeft in dit verhaal, dat datagedreven sturing er juist voor zorgt dat diensten beter aansluiten bij wat een burger nodig heeft en hiermee de menselijke maat vergroot. Ook kan men stellen dat datasystemen gelimiteerd zijn, maar een ander kan hierover weer zeggen dat datasystemen juist niet gelimiteerd zijn omdat het op feiten afgaat in plaats van onderbuikgevoel en een mening buiten beschouwing laat. Dit maakt het alleen maar weer interessanter om te kijken hoe beleidsambtenaren binnen het sociaal domein deze nieuwe manier van werken beleven. Welke assumpties en aannames hadden beleidsambtenaren binnen het sociaal domein over datagedreven sturing voordat ze hiermee aan het werk gingen en hoe gaan ze er mee om als ze eenmaal de omslag van datagedreven sturing aan het doormaken zijn. In de 'leerschool' waarin de omslag naar datagedreven sturing wordt gemaakt zijn goede samenwerkingsrelaties tussen bestaande afdelingen vereist. Dit om de datasets zo compleet mogelijk te krijgen en zo de resultaten van datagedreven werken te kunnen optimaliseren. Er moet over traditionele kokers binnen de gemeentelijke organisaties heen gewerkt worden om analyses te maken met de data die iedere afdeling afzonderlijk bezit om data te kunnen combineren. Tegelijkertijd vraagt deze grensoverschrijdende samenwerking tussen verschillende domeinen om verschillende talen te spreken van de beleidsambtenaren in ieder domein. Ieder domein binnen een gemeente kan een eigen taal en cultuur

hebben. En ook het samenwerken met externe partijen kan weer andere vaardigheden vragen van de professional (Wesseling et al., 2015).

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in het tijdperk van de informatiesamenleving die wordt gekenmerkt door het feit dat informatie de belangrijkste productiefactor is (Wesseling et al, 2018). In de hele mensheid zijn er verschillende innovaties geweest op het gebied van arbeid en dat heeft altijd een bepaalde mate van onzekerheid met zich mee gebracht bij de organisatie en haar werknemers (Evers et al, 2017). In het rapport van Wesseling et al. (2018) getiteld ‘Datagedreven sturing bij gemeenten’ wordt gesteld dat de context waarin datagedreven sturing hedendaags een toevlucht kent tekenend is voor het tijdperk van die informatiesamenleving waarin we nu leven. Dit betekent dat geen enkele organisatie en dus ook geen enkele beleidsambtenaar hieraan ontkomt. Vroeg of laat gaan beleidsambtenaren binnen welk domein dan ook te maken krijgen met datagedreven sturing en moeten zij ook vooral durven te experimenteren en durven aan te passen aan nieuwe werkpatronen (Wesseling et al., 2015). De ene persoon gaat sneller buiten zijn of haar comfortzone dan de ander en dit geldt ook voor het werkveld van de beleidsambtenaren van het sociaal domein. Eenieder gaat er anders mee om en ervaart het anders dat maakt het juist interessant om te onderzoeken.

Gemeenten hebben altijd al de beschikking gehad over data binnen haar gemeentelijke datasystemen. Maar doordat er steeds meer data beschikbaar is en de publieke sector steeds meer de waarde van data inziet doordat de efficiëntie met zich meebrengt wordt data steeds meer gebruikt binnen gemeenteland. Deze efficiëntie uit zich in het gericht beleid maken en kosten efficiëntie om de budgetten van het sociaal domein weer binnen de perken te krijgen. De omslag naar datagedreven sturing betekent ook een verandering voor de professional de beleidsambtenaar. In de literatuur is veel geschreven over de omslag naar datagedreven sturing die gaande is binnen het sociaal domein. Wat we alleen nog niet weten is hoe deze omslag naar datagedreven sturing en nieuwe manier van werken wordt ervaren door de beleidsambtenaren van het sociaal domein. Dit is belangrijk omdat de beleidsambtenaar aan het werk moet met deze innovatieve manier van werken. Als professionals de manier van werken niet als positief ervaren, op welke manier dan ook, dan kan dit invloed hebben op de uitvoering van haar taken, motivatie, ziekteverzuim, enzovoort, en dus het slagen of falen van meer datagedreven sturing. Daarom is het belangrijk om inzicht te krijgen in hoe beleidsambtenaren van het sociaal domein de omslag naar datagedreven sturing ervaren en te kijken naar wat er goed gaat en wat er beter zou kunnen in het werken van de omslag naar datagedreven sturing. En ook vooral hoe dit beter zou kunnen. Dit maakt het onderzoek interessant in wat we zouden moeten weten over het onderwerp van hoe beleidsambtenaren van het sociaal domein de omslag naar datagedreven sturing ervaren. Vanuit hier is de probleemstelling geformuleerd: *‘Hoe ervaren beleidsambtenaren binnen het sociaal domein in Nederlandse gemeenten de omslag naar het werken van datagedreven sturing?’*.

1.2 Doel

Het doel van het onderzoek is om een beeld te krijgen hoe beleidsambtenaren van Nederlandse gemeenten binnen het sociaal domein de omslag naar datagedreven sturing beleven. Welke assumpties en verwachtingen hebben beleidsambtenaren over datagedreven sturing. Worstellende ambtenaren met de omslag van datagedreven sturing? In de theorie wordt veel besproken over big data, datagedreven sturing en wat de publieke waarde hiervan is. Nu de versnelling van datagedreven sturing ook binnen het sociaal domein plaats vindt is het goed om te kijken hoe deze omslag invloed heeft op de werkzaamheden van de beleidsambtenaren, hoe zij dit beleven en hoe ze hier mee omgaan. De beleidsambtenaren zijn de professionals die aan de slag gaan met datagedreven sturing en deze omslag dus kunnen maken of kraken binnen hun domein. Het praktische doel is om met de resultaten van het onderzoek te kunnen laten zien waar knelpunten zitten voor beleidsambtenaren die werkzaam zijn met datagedreven sturing en hier ook oplossingen in te bieden om bepaalde knelpunten en onzekerheden weg te nemen rondom het begrip ‘datagedreven’ sturen. In het onderzoek zijn vier praktische implicaties opgesteld als advies voor gemeenten en beleidsambtenaren die de omslag van datagedreven sturing nog moeten maken, maar ook voor gemeenten die de omslag al aan het maken zijn kan dit van waarde zijn.

1.3 Probleemdefinitie

Dit onderzoek heeft een beschrijvende onderzoeksvraag en maakt daarmee een situatie inzichtelijk van een innovatie in een werkproces. Het onderzoek betreft dus een beschrijvend onderzoek van beleidsambtenaren binnen het sociaal domein en hoe zij de omslag van datagedreven sturing ervaren. Specifiek is dit een fenomenologisch onderzoek dat een verschijnsel beschrijft zoals mensen dit in hun dagelijks leven ervaren (Eskes & Van Oostveen, 2021). Het gaat hier om de geleefde ervaring van de onderzoeksobjecten die in dit onderzoek centraal staan. Hoe zij een situatie of verschijnsel ervaren en daar hun eigen betekenis aangeven (Eskes & Van Oostveen, 2021). Omdat het dus de ervaring en betekenisgeving van de persoon zelf is hoeft dit niet de realiteit te zijn. Daarom is ervoor gekozen om in dit onderzoek dertien beleidsambtenaren binnen het sociaal domein uit dertien verschillende gemeenten te interviewen. Dit om een zo goed mogelijk beeld te schetsen van de situatie en ervaringen.

Hoofdvraag:

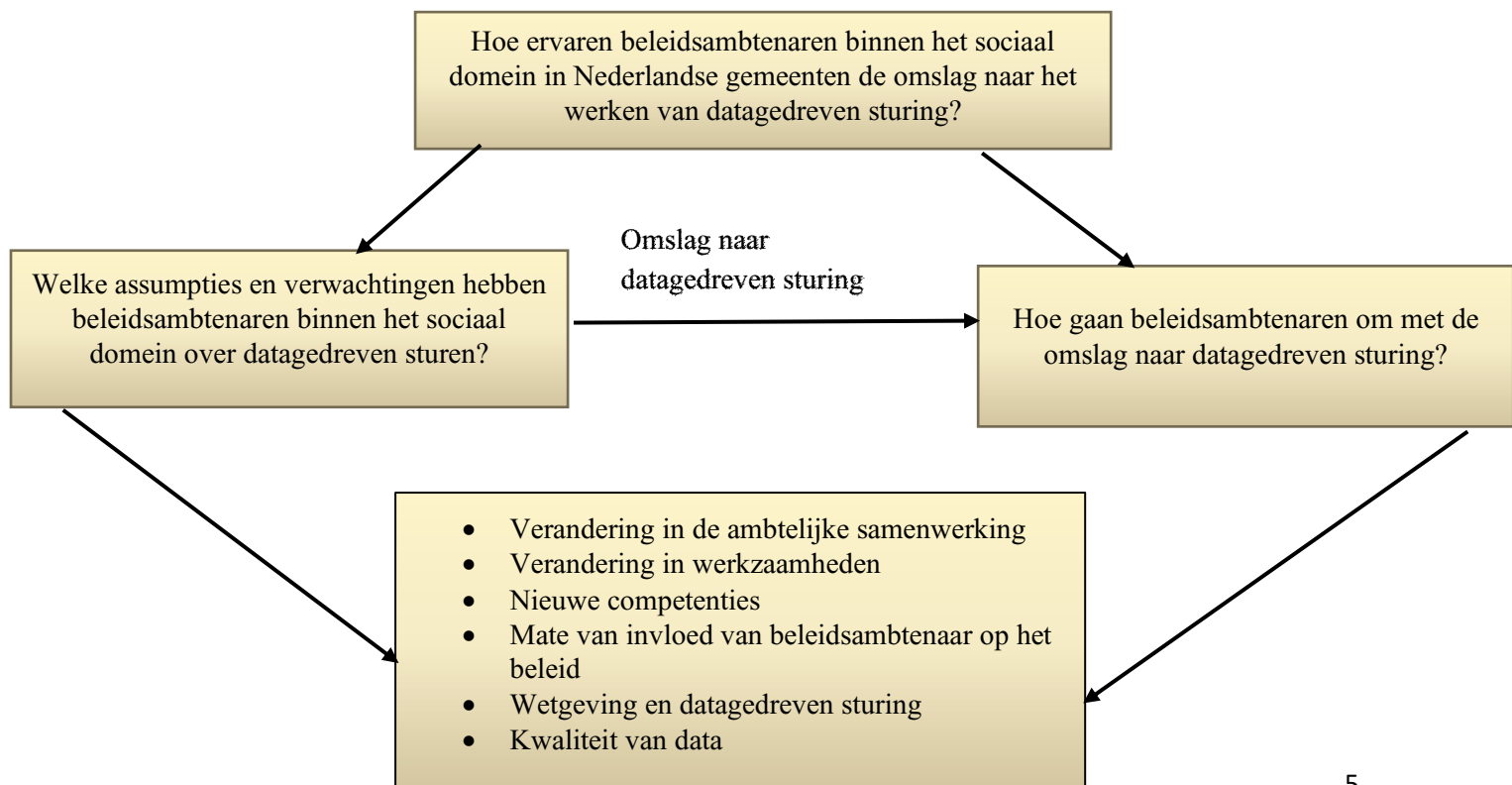
Hoe ervaren beleidsambtenaren binnen het sociaal domein in Nederlandse gemeenten de omslag naar het werken van datagedreven sturing?

Deelvragen:

1. Welke assumpties en verwachtingen hebben beleidsambtenaren binnen het sociaal domein over datagedreven sturen?
2. Hoe gaan beleidsambtenaren binnen het sociaal domein om met de omslag naar datagedreven sturing?

In de interviews zijn de respondenten eerst over vier topics bevraagd en daarna nog in het algemeen over hun eigen assumpties, verwachtingen, ervaringen en ook over hoe zij nu omgaan met de omslag van datagedreven sturing bevraagd. In dit onderzoek zijn een aantal topics vastgesteld die voortkomen uit de literatuur en rapporten. Aan de hand van deze topics zijn de respondenten bevraagd in de interviews. Dit is gedaan om enigszins structuur te geven aan de interviews en het onderzoek. De vooraf opgestelde topics zijn; de verandering in de ambtelijke samenwerking tussen domeinen, verandering in werkzaamheden, competenties en de mate van invloed op het beleid. Later zijn hier bij het coderen van de interviews de wetgeving en datagedreven sturing binnen het sociaal domein, en kwaliteit van data aan toegevoegd. In het figuur hieronder is de hoofdvraag van het onderzoek weergegeven dat wijst naar de twee onderzoeksvragen. De pijl tussen de twee onderzoeksvragen laat het moment zien welke assumpties en verwachtingen respondenten van te voren hadden over datagedreven en hoe respondenten daar nu mee omgaan. De twee pijlen vanuit de onderzoeksvragen naar beneden verwijst naar de categorieën die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen.

Figuur 1: Probleemdefinitie met categorieën die tijdens interviews besproken zijn



De hoofdvraag is geformuleerd om een beeld te krijgen van hoe beleidsambtenaren de omslag naar datagedreven sturing ervaren. Deze vraag is belangrijk omdat de omslag van datagedreven sturing bij iedere gemeente, vroeg of laat, aan de orde gaat komen en iedere beleidsambtenaar met deze omslag te maken gaat krijgen. Veel is geschreven over de voordelen van (big) data voor private- en publieke organisaties. De publieke organisaties zoals ook gemeenten zitten vaak nog in de experimentelle fase van de omslag naar datagedreven sturing. Beleidsambtenaren binnen het sociaal domein handelen meer dan andere domeinen binnen de gemeente zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening vanuit een leefwereld. Dit wil zeggen dat beslissingen direct invloed hebben op een toch al vaak kwetsbare groep in de samenleving. Het gebruik van datagedreven sturing brengt besluitvorming weer meer in een systeemwereld waar data zorgt voor procedures en richtlijnen in besluitvorming. De beleidsambtenaren van het sociaal domein raken in de omslag naar het datagedreven sturing een deel van hun eigen invloed in de besluitvorming kwijt. Vertrouwen beleidsambtenaren op de data als het dashboard inzicht geeft waar op basis van deze inzichten keuzes gemaakt moeten worden of wordt er toch op de kennis en het onderbuikgevoel van deze professionals afgegaan terwijl dit een andere beslissing zou betekenen dan wat het dashboard weergeeft. Dit brengt verwachtingen en assumpties van beleidsambtenaren mee tegenover de omslag van datagedreven sturing. Voor kleinere gemeenten die de omslag naar datagedreven sturing nog moeten maken kunnen mogelijke uitkomsten van dit onderzoek bepaalde onzekerheden wegnemen en een advies geven over hoe het beste de omslag door te maken. Gemaakte fouten kunnen worden voorkomen die al door voorgangers zijn gemaakt en het wiel hoeft niet opnieuw te worden uitgevonden. Verwacht wordt dat door het controversiële begrip “big data”, en omdat het een nieuwe manier van werken met zich meebrengt beleidsambtenaren kritisch en met enige onzekerheid tegenover datagedreven sturing aankeken voordat ze hiermee aan het werk waren. Daarna wordt verwacht dat als beleidsambtenaren eenmaal de omslag van datagedreven sturing aan het doormaken zijn ze hiervan de voordelen inzien en dit stap voor stap willen verankeren in het primaire werkproces.

De eerste deelvraag van dit onderzoek is geformuleerd om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van hoe beleidsambtenaren binnen het sociaal domein kijken naar de omslag van datagedreven sturing, welke assumpties en verwachtingen ze hierover hebben. Omdat dit onderzoek specifiek gericht is op de belevingswereld is naast de opgestelde topics ook gekeken naar de ervaring in het breedste zin van het woord. Tijdens de interviews met de respondenten zijn er wel een aantal vooraf vastgestelde topics besproken. Dit om zo toch enig structuur in het interview te krijgen en bij het analyseren van de resultaten van de interviews vergelijkingen te kunnen maken en verbanden te kunnen leggen. Het stellen van deze deelvraag is van belang om het verschil van de assumpties en verwachtingen die beleidsambtenaren over datagedreven sturing hadden en de tweede deelvraag hoe beleidsambtenaren met de omslag van datagedreven sturing omgaan duidelijk weer te kunnen geven. Uiteindelijk kan de vergelijking tussen deelvraag één en deelvraag twee inzichten en advies opleveren voor collega beleidsambtenaren binnen het sociaal domein en andere domeinen van verschillende Nederlandse gemeenten die nog moeten beginnen met de omslag van datagedreven sturing.

De tweede deelvraag van dit onderzoek is geformuleerd om zo goed mogelijk in beeld te brengen hoe beleidsambtenaren omgaan met de omslag naar datagedreven sturing. Door deelvraag twee te formuleren en te vergelijken met deelvraag één kan er in dit onderzoek gekeken worden of de verwachtingen en assumpties ten opzichte van de omslag van datagedreven sturing uitkomen of dat de werkelijkheid van het datagedreven sturen heel anders is dan zij voor die tijd hadden gedacht. Deze deelvraag biedt ook nieuwe inzichten over hoe beleidsambtenaren binnen het sociaal domein die werkzaam zijn met datagedreven sturing deze innovatieve werkwijze ervaren. Net als bij deelvraag één is er tijdens de interviews met de respondenten een topiclijst besproken. Deelvraag twee is opgesteld om in beeld te krijgen hoe beleidsambtenaren omgaan met de omslag naar datagedreven sturing. Er werd verwacht dat beleidsambtenaren binnen het sociaal domein het vertrouwen in datagedreven sturing stap voor stap zouden moeten winnen. Dit omdat ze zich in een leefwereld bevinden die direct invloed heeft op een vaak al kwetsbare burger en dit voorzichtigheid met zich meebrengt en menselijk handelen erg belangrijk blijft.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is het kennishiaat van de belevingswereld van Nederlandse beleidsambtenaren binnen het sociaal domein die de omslag van datagedreven sturing aan het doormaken zijn. Veel rapporten over datagedreven sturing zijn gepubliceerd en er is veel wetenschappelijke literatuur over datagedreven sturing binnen de publieke sector. Ook de definitie van big data is een veel besproken onderwerp in de literatuur. Of casussen in adviesrapporten waarin de exploratieve fase van gemeenten omtrent datagedreven sturen beschreven wordt. Maar aan de beleving van de beleidsambtenaren bij datagedreven sturing wordt geen aandacht besteed terwijl deze professionals toch aan de knoppen draaien. De omslag naar datagedreven sturing die tot stand komt door de informatiesamenleving waar geen organisatie of individu aan ontkomt brengt voor de beleidsambtenaren bepaalde verwachtingen, assumpties en onzekerheden met zich mee. De nieuwe werkwijze dat in het tijdperk van de informatiesamenleving voorkomt vraagt misschien ook nieuwe competenties van de beleidsambtenaren. De beleidsambtenaren moeten bijvoorbeeld ineens data kunnen interpreteren en dashboards waarop data gepresenteerd staat kunnen aflezen. Het gegeven dat er in de theorie dus veel wordt geschreven over de omslag van datagedreven sturing in het publieke domein en specifiek gemeenten betreft de voordelen van datagedreven sturing maar niet over hoe dit voor de professionals in een organisatie wordt ervaren is het onderzoeken waard. Dit omdat een nieuwe werkwijze enkel kan slagen als de werknemers die hiermee moeten werken op verschillende vlakken gecommitteerd zijn met vernieuwing. Hierbij kan gedacht worden aan het vertrouwen hebben in de nieuwe werkwijze van datagedreven sturing of een meerwaarde kunnen zien, bereid zijn nieuwe competenties aan te leren of bijscholing te nemen om zo de nieuwe manier van werken eigen en uitvoerbaar te maken.

1.5 Maatschappelijke relevantie

Vandaag de dag leven we in een informatiesamenleving, maar ook vandaag de dag kunnen steeds meer Nederlandse gemeenten geen grip krijgen op hun financiële situatie binnen het sociaal domein. In de informatiesamenleving waar veel databronnen beschikbaar zijn kan datagedreven sturing binnen het sociaal domein een oplossing zijn voor de problemen op de financiële huishouding. Steeds meer Nederlandse gemeenten gaan meer datagedreven sturen. Dit vraagt ook om een andere werkwijze voor beleidsambtenaren. Dit dekt dan ook bijna de volledige lading van de maatschappelijke relevantie van het onderzoek. Het maken van een omslag naar een nieuwe werkwijze brengt bepaalde assumpties en verwachtingen met zich mee. Vaak worden nieuwe dingen als spannend ervaren en brengt het kinderziektes met zich mee waar bepaalde gedachten en gevoel aanzit. De belevingswereld van een beleidsambtenaar binnen het sociaal domein over de omslag naar datagedreven sturing is een aspect dat onderbelicht blijft bij de implementatie van deze innovatie. In de praktijk zijn er voorlopers en achterblijvers van gemeenten op het gebied van datagedreven sturing. De trend van steeds meer datagedreven sturing in het algemeen, maar ook binnen het sociaal domein neemt in een snel tempo toe. Uiteindelijk zal iedere gemeente groot of klein gebruik gaan maken van datagedreven sturing. Een verkennend onderzoek naar de belevingswereld van ambtenaren over de assumpties, verwachtingen, realiteit, nadelen en voordelen van datagedreven sturing kan de achterlopers van gemeenten op het gebied van datagedreven sturing en betrokken beleidsambtenaren helpen om gemaakte fouten, valse verwachtingen en een stuk onzekerheid helpen weg te nemen. Tot slot heeft het onderzoek geresulteerd in een viertal praktische implicaties voor gemeenten en haar beleidsambtenaren die de omslag naar datagedreven sturing aan het doormaken zijn of nog moeten beginnen aan deze omslag.

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond beschreven die is vereist voor de duiding van het onderzoeksonderwerp. Het kernbegrip ‘datagedreven’ dat in alle onderzoeksvragen voorkomt wordt nader toegelicht door te beschrijven wat (big) data is, de verschillende definities die de literatuur hierover geeft en wat kenmerken zijn van (big) data. Daarna wordt beschreven hoe datagedreven sturing wordt toegepast in de publieke sector, binnen de beleidscyclus en hoe het tot nieuwe vormen van bestuur kan groeien met daarbij haar beperkingen. Tot slot wordt zo specifiek mogelijk beschreven hoe datagedreven sturing binnen het sociaal domein van Nederlandse gemeenten in haar werk gaat aan de hand van de drie datatoepassingen die in de literatuur zijn beschreven. Voor deze opbouw is gekozen om eerst het begrip van (big) data, aan de hand van wetenschappelijke literatuur te verduidelijken om daarna de verdieping en mogelijkheden van (big) data in de publieke sector beter te kunnen begrijpen om tot slot de focus te leggen op datagedreven sturing binnen het sociaal domein. Het doel van dit hoofdstuk is om te kijken naar wat er al bestaat aan wetenschappelijke literatuur over (big) data en datagedreven sturing om daarmee het begrip en het gebruik van data beter te kunnen begrijpen. In dit hoofdstuk wordt per paragraaf steeds verder de verdieping gemaakt tot aan datagedreven sturing binnen het sociaal domein. Dit zodat de context en omgeving waarin de belevingswereld van beleidsambtenaren binnen het sociaal domein die de omslag van datagedreven sturing aan het doormaken zijn beter begrepen wordt.

2.1 Wat is big data

Zoals in de inleiding van dit onderzoeksrapport al beschreven is maakt vooral de private sector al jaren gebruik van datagedreven sturing in hun bedrijfsprocessen. Dit doen ze om zo efficiënt mogelijk te werken doormiddel van data die informatie over klanten weergeeft te gebruiken bij het aanbieden van producten en diensten waarvan de data weergeeft dat een klant hier potentieel belang in zou hebben. Dit bespaart kosten voor bedrijven en organisaties doordat ze gericht kunnen aanbieden. Het onderzoek van Engin & Treleaven (2019) legt uit dat data de mogelijkheid biedt om grote en gevarieerde datasets te onderzoeken om verborgen patronen, onbekende correlaties, klantvoorkeuren, enzovoort aan het licht te brengen. Maloma & Sena (2016) stellen dat het feit dat de ervaring van de particuliere sector met het gebruik van data laat zien dat het voordelen oplevert voor de organisatie dit beleidsmakers heeft doen nadenken over de mogelijkheid van het toepassen van data binnen de publieke sector. In het onderzoek van Van Zoonen (2020) wordt gesteld dat datawetenschappers werken met vier kwaliteitsmaatstaven voor datatoepassingen in zowel de publieke- als private sector.

Deze richtlijnen zijn in Nederland als richtlijnen overgenomen door de Vereniging van Nederlandse Universiteiten. De eerste is dat data FAIR moet zijn (vindbaar, toegankelijk, interoperabel en herbruikbaar); de tweede is dat algoritmes FACT moeten zijn (eerlijk, accuraat, vertrouwelijk en transparant); de derde is dat de infrastructuur ROBUST moet zijn (veerkrachtig, open, nuttig, gebruikersgericht, veilig en betrouwbaar). Van Zoonen (2020) meent dat de dataprojecten binnen het

sociaal domein bij lange na niet voldoen aan deze drie normen en ook niet aan de vierde de meer mensgerichte datanorm van SHARED values. Dit is een begrip dat verwijst naar het principe dat dataprojecten de al bestaande ongelijkheden niet mogen versterken en burgers met diverse achtergronden op een positieve manier moeten ondersteunen. Een goed voorbeeld hiervan is van een achterstandswijk dat hoog scoort op het aantal geregistreerde misdaden in het databestand van de politiediensten. Als gevolg hiervan wordt er meer capaciteit aan politiediensten in deze wijk ingezet. Dit geeft dan weer een versterkende loop, omdat er door de grotere inzet aan capaciteit in deze achterstandswijk nog meer misdaden worden gesignaleerd en geregistreerd in het databestand. Op deze manier kan ook een algoritme te werk gaan en dus niet aan de norm van SHARED values voldoen zoals hierboven beschreven.

Over de definitie van big data lijkt in de literatuur in grote lijnen een aardige overeenstemming te zijn aan de hand van kenmerken. Het onderzoek van Engin & Treleaven (2019) laat zien dat big data een mix van gestructureerde, semigestructureerde en ongestructureerde gegevens omvat die zijn verzameld via interacties met burgers, inhoud van sociale media, tekst uit e-mails van burgers en antwoorden op enquêtes, telefoongesprekken en gegevens die zijn verzameld door sensoren die zijn aangesloten op het internet, enzovoort. Als gekeken wordt naar de meer technische benadering van big data nemen de onderzoeken van Spencer (2016); Engin & Treleaven (2019) het principe van de 3 V's aan. Hier wordt het volume, de verscheidenheid van gegevens die worden gegenereerd door organisaties (dus op welke manier worden ze opgeslagen via beeld, een pdf of als afbeelding) en de vluchtigheid (snelheid) waarmee die gegevens worden gecreëerd bedoelt. Tegenwoordig kunnen we real-time data vergaren in vergelijking tot vroeger toen bepaalde technologie er niet was, zoals mobiele smarttelefoons. Uit het onderzoek van Poel et al. (2018) wordt duidelijk dat de oorsprong van gegevens in de publieke sector gemengd zijn, maar vier soorten gegevensbronnen worden als prominent aangewezen in de publieke sector. De eerste zijn de administratieve (open) gegevens, de tweede zijn de gegevens die zijn verzameld door standaardenquêtes van bureaus voor de statistiek, de derde zijn de nieuwe gegevensbronnen zoals sensorgegevens, gegevens van sociale media en gegevens van mobiele telefoons, en de vierde zijn de particuliere gegevens, zoals transactiegegevens. Deze vier databronnen vullen big data aan, maar of enkel deze vier databronnen genoeg zijn om als big data aangemerkt te worden kan over worden gediscussieerd volgens het onderzoek van Malomo & Sena (Malomo & Sena, 2016). In hetzelfde onderzoek van Malomo & Sena (2016) menen zij wel dat naarmate de technologie voor het verzamelen en vastleggen van gegevens is veranderd in de publieke sector ook de aard van de verzamelde gegevens veranderd en dus wel als big data aangemerkt zou kunnen worden. Ook in de publieke sector worden steeds meer gegevens uit real-time bronnen gehaald zoals camera's en sensoren waarmee gegevens van het tijdstip zelf worden verzameld.

Malomo & Sena (2016) laten in hun onderzoek weten dat verschillende auteurs menen dat gegevens uit de publieke sector niet als big data kunnen worden beschouwd. Zij stellen dat het volume van data te klein is, de data niet variabel genoeg is en niet gevarieerd genoeg. Dit te vergelijking met de negen grootste private data brokers die al vanaf 2014 meer dan 3.000 datasegmenten (variabelen) bezitten die kunnen worden gebruikt om individuen te classificeren en dus zeer specifieke segmentaties kunnen creëren om zo producten en diensten zeer precies op behoeften te kunnen afstemmen van potentiële klanten (Castelnovo & Sorrentino, 2021). Daarnaast geeft het onderzoek van Malomo & Sena (2016) twee redenen waarom data uit de publieke sector niet aan big datagegevens kunnen worden gelinkt. Het eerste dat zij stellen is dat data uit de publieke sector vooral uit administratieve bestanden wordt gegenereerd die doorgaans gestructureerd en statisch zijn. De tweede reden die wordt gegeven is dat de data uit de publieke sector niet voldoende granulaair ¹ is en daardoor minder bruikbaar voor het analyseren van de data. Het gevolg van niet granulaire data is dat er uit de analyses van mens of machine niet altijd goede conclusies kunnen worden getrokken (Malomo & Sena (2016). Het onderzoek van Batistic & Der Laken (2019) stelt dan ook dat big data-analyses over het algemeen beschouwd kunnen worden als zowel hulpbron als een vermogen dat een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering mogelijk maken, maar wel als het op de juiste manier kan worden gebruikt.

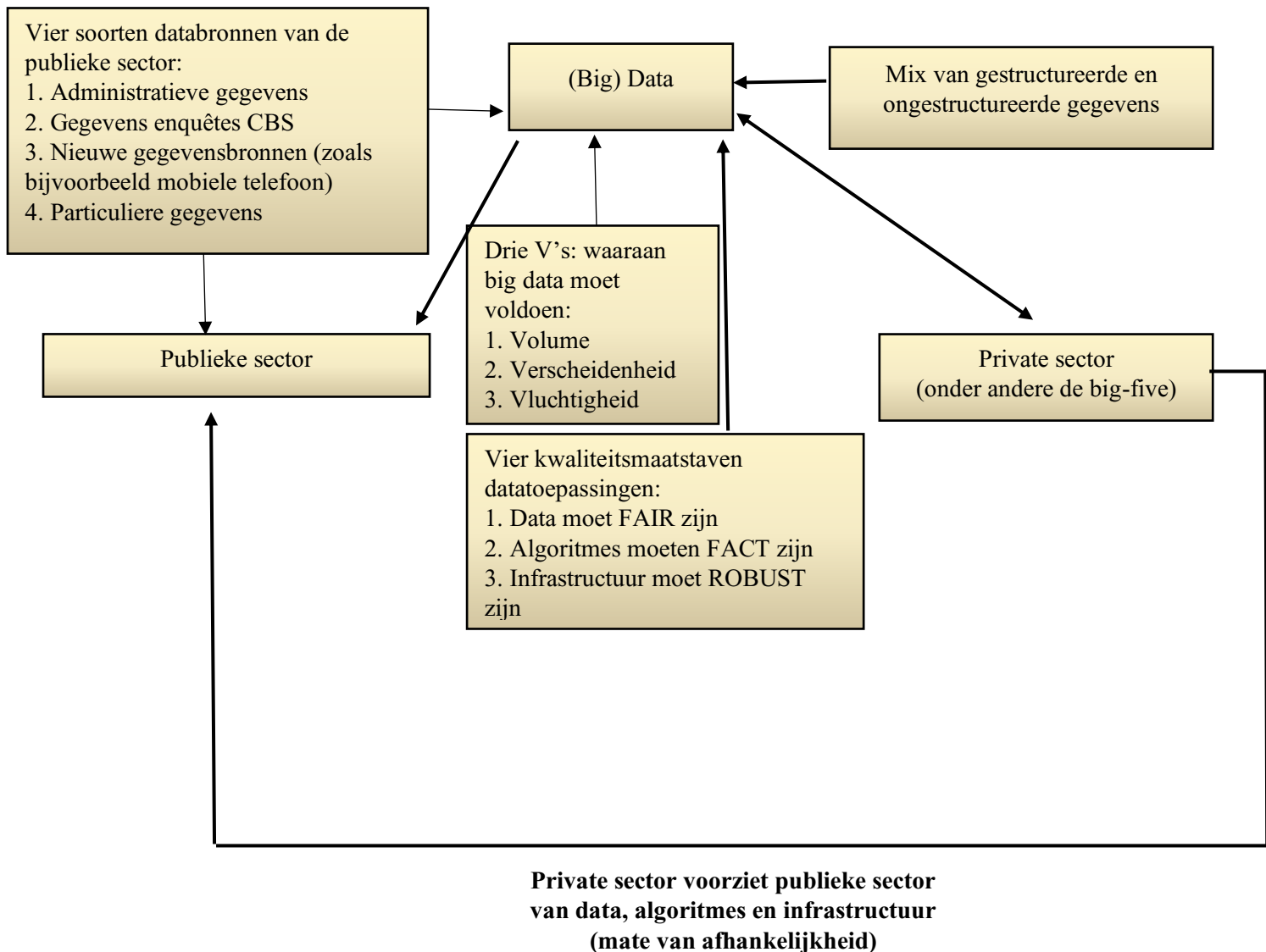
Data kan op verschillende manieren worden gebruikt. Het onderzoek van Engin & Treleaven (2019) geven in hun onderzoek twee soorten analyses die gedaan kunnen worden op basis van data. De eerste die zij in het onderzoek toelichten is de gedragsanalyse. Deze analyse is gericht op het begrijpen van hoe en waarom personen op een bepaalde manier handelen. Hierdoor kunnen voorspellingen worden gedaan over hoe zij in de toekomst waarschijnlijk zullen handelen. Hiermee kunnen de juiste oplossingen worden gegeven voor het juiste segment van burgers op het juiste moment. De tweede is de voorspellende analyse die Engin & Treleaven (2019) in hun onderzoek bespreken filtert in de praktijk informatie uit historische en real-time gegevensreeksen van individuen en daarmee patronen probeert te bepalen en uiteindelijk herkennen, en daarmee de toekomstige uitkomsten en trends mee tracht te voorspellen. De voorspellende analyse voorspelt wat er in de toekomst kan gebeuren met een aanvaardbare mate van betrouwbaarheid en omvat ‘wat als’ scenario’s en risicobeoordeling (Engin & Treleaven, 2019). Een goed voorbeeld dat in de wereld van kredietverlening bestaat is de ‘kredietscore’ waarbij gebruik wordt gemaakt van de kredietgeschiedenis en actuele gegevens van een persoon om de waarschijnlijkheid om toekomstige kredietbepalingen optijd te voldoen (Engin & Treleaven, 2019).

¹ Granulaire gegevens zijn gedetailleerde gegevens in een dataset, het laagste niveau waarop gegevens in een doelverzameling kunnen voorkomen. Een voorbeeld van gegevensgranulariteit is hoe een naamveld is onderverdeeld, of het in één enkel veld staat of is onderverdeeld in zijn bestandsdelen, zoals voornaam, middennaam en achternaam. Naarmate de gegevens meer onderverdeeld en specifiek worden, hoe meer granulaair deze gegevens worden beschouwd.

Ook als er in de data andere individuen staan met veel dezelfde kenmerken als de persoon die de kredietscore ondergaat kan op basis van de individuen die al in de database staan een score worden gemaakt. Er zijn een aantal bedrijven die de big-five worden genoemd die over zoveel data beschikken dat zij een steeds centralere rol gaan spelen in het big-datasysteem (Castelnovo & Sorrentino, 2021). De big-five bestaat uit de techbedrijven: Facebook, Amazon, Apple, Microsoft en Google. Deze bedrijven voorzien overheden van technologische hulpmiddelen zoals het ontwerpen van algoritmen, infrastructuur, dataopslag en natuurlijk het aanbieden van de datagegevens zelf (Castelnovo & Sorrentino, 2021). Het onderzoek van Van Zoonen (2020) meent dat er in Nederland geen enkele gemeente, met mogelijk uitzondering van Amsterdam, beschikt over de expertise en structurele middelen om zelf een datawarehouse in te richten, functionerend dashboard kan ontwerpen of algoritme kan ontwikkelen. Wat dit precies inhoudt wordt in paragraaf 3.3 verder toegelicht, maar dit gegeven toont de afhankelijkheid van de publieke sector aan deze grote techbedrijven aan. Het onderzoek van Van Zoonen (2020) stelt dat vooral in de kleinere gemeenten onderzoeksafdelingen zijn verdwenen door bezuinigingen en dat in dit gat bedrijven zijn gesprongen die zich in hoog tempo gespecialiseerd hebben in bijvoorbeeld het sociale beleidsdomein en daarin dataproducten en diensten aanbieden.

Het onderzoek van Castelnovo & Sorrentino (2021) beschrijft hoe door ieders afhankelijkheid van de informatiesamenleving de macht van de overheid als centrale actor binnen het systeem kan worden aangetast omdat andere particuliere actoren hier een plaats kunnen overnemen. Een recent voorbeeld hiervan wordt in het artikel van Castelnovo en Sorrentino beschreven. De Australische regering en Amazon hadden een contract getekend voor de opslag van datagegevens van de Australische coronavirus trackingapp op een server van Amazon (Castelnovo & Sorrentino (2021)). Het onderzoek van Zoonen (2020) stelt dan ook dat zeker weinig gemeenten beschikken over de benodigde infrastructuur en kennis op het gebied van data en daarvoor de hulp inroepen van grote of kleine consultants. Bij dergelijke aanbestedingen rijst de vraag of de belangen van de gemeente en de adviseur parallel lopen, of de opgedane kennis binnen de gemeentelijke organisatie blijft en of het mogelijk is het uitbestede project op termijn te integreren in de gemeentelijke processen (van Zoonen, 2020). Tot slot geeft het onderzoek van Engin & Treleaven (2019) aan dat de technologie van datagedreven werken nog in de kinderschoenen staat, en dan ook zeker op het gebied van veiligheid en privacy nog veel werk te verzetten is. Denk aan de hack bij commerciële bedrijven waar datagegevens van klanten worden gestolen. Maar ook recent bij de gemeente Hof van Twente dat slachtoffer is geworden van een hack waarbij veel datagegevens van burgers buit is gemaakt door de hackers. Dit geeft dan ook weer goed de gevoeligheid van het gebruik van data weer. Geconcludeerd kan worden dat big data verschilt van data en hier in de literatuur duidelijke kenmerken aan worden gegeven. Het gebruik van (big) data stelt de publieke sector enigszins in een meer afhankelijke positie tegenover de private sector dat veel gegevens bezit en middelen voor het gebruik van data. Tot slot kan geconcludeerd worden dat datagedreven sturing efficiëntie en kostenbesparingen met zich mee kunnen brengen voor organisaties. Figuur 2 op de volgende pagina laat zien wat big data is en waaraan het moet voldoen volgens de literatuur. De pijlen geven de wisselwerking aan tussen de beschreven vakken. Bijvoorbeeld de wisselwerking tussen (big) data en private sector. Dit laat zien dat de private sector gebruikt maakt van (big) data dat beschikbaar is, tegelijkertijd zijn de gegevens die de private sector verzameld een deel van alle big data dat beschikbaar is.

Figuur 2: wat is big data en waaraan moet big data voldoen volgens de literatuur



2.2 Datagedreven sturing in de publieke sector

Door de voordelen die het gebruik van datagedreven sturing met zich meebrengt zijn ook steeds meer beleidsmakers geïnteresseerd geraakt in de manier waarop (big) data een gezond en datagedreven beleid kan bevorderen (Poel et al., 2018). Het landschap van overheidsgegevens wordt bepaald door een reeks bronnen, waaronder officiële registers en statistieken, secundaire gegevens die zijn verkregen door administratieve handelingen van front-end diensten, door gebruikers gegenereerde gegevens vaak in de vorm van web inhoud zoals blogs, chats, tweets en video's, of zintuiglijke gegevens die verzameld worden door traceergegevens zoals CCTV, GPS, verkeersgegevens of satelliet, transactiegegevens van winkel of bank (Engin & Treleaven, 2019). Het onderzoek van Engin & Treleaven (2019) meent dat overheidsgegevens verder uitgebreid kunnen worden met andere

commerciële gegevens of gegevens van andere non-profit organisaties in de private sector. Big data wordt in de private sector vooral gebruikt voor het voeden van algoritmes zodat deze een formule kan maken en een uitkomst weergeeft. In de publieke sector wordt data nog sporadisch gebruikt voor het gebruik in een algoritme. Belastingdienst Nederland heeft hier al wel eens gebruik van gemaakt waarbij de uitkomsten van het algoritme en het handelen van de belastingambtenaren op de uitkomsten van het algoritme leidde tot het welbekende toeslagenschandaal.

Het onderzoek van Maffei et al. (2021) laat zien dat voorspellende analyses die worden toegepast op bepaalde datasets opzoek kunnen gaan naar patronen en individuen selecteren die een hogere kans hebben op bijvoorbeeld een strafbaar feit zoals hierboven genoemd belastingfraude. Het onderzoek van Falk (2021) geeft aan dat systemen zoals algoritmen vaak worden ontwikkeld en aangekocht via commerciële bedrijven en daardoor het discours en de tijdsgeest in vele opzichten ook zijn gevormd door bedrijven en vernieuwers die systemen ontwikkelen. Doordat deze systemen zijn ontwikkeld met vaak commerciële logica is dit controversieel in een publieke setting. Bijvoorbeeld wanneer een commerciële digitale logica wordt toegepast op een publieke welzijnsdienst. De diensten in commerciële logica zitten vaak vol met aannames van commerciële actoren die de dienst framen als gesitueerd in een functionerende markt en als neutraal of positief streven, terwijl overheidsdiensten juist negatief zijn. Dit betekent dat diensten zoals bijstand of gezondheidszorg over het algemeen zijn voor mensen in nood (als negatief streven van aannames) (Falk, 2021).

In de publieke sector, en dan vooral bij opsporing van fraude, wordt data af en toe gebruikt voor algoritmes. Maar data wordt vooral nog gebruikt voor verantwoording en sturing op beleid (monitoring) en de beleidsvorming zelf. Beleidsvorming wordt vaak geconceptualiseerd in een beleidscyclus die uit verschillende fasen bestaat. Deze fasen zijn de vaststelling van de agenda, beleidsformulering, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid. Tegenwoordig kan ICT als middel worden gebruikt om deze fasen in de beleidscyclus te ondersteunen en versterken. Bij datagedreven beleidsvorming wordt gebruik gemaakt van ICT om voordelen van nieuwe data (gegevensbronnen) te benutten (Veenstra & Kotterink, 2017). In het onderzoek van Maffei et al (2020) wordt ook gesteld dat data de nieuwe olie is, hiermee wordt bedoeld dat data de grondstof is die moet worden gewonnen en geraffineerd om informatieve waarde te creëren. Wereldwijd hebben nieuwe gegevens al invloed gehad op beleidsagenda's van regeringen en daardoor zijn er nieuwe vormen van bestuur en governance ontstaan (Maffei et al (2020). Het onderzoek van Poel et al. (2018) laat zien dat big data vaker wordt gebruikt in de beleidscyclus voor prognoses en agendabepaling of voor tussentijdse evaluatie en monitoring dan voor beleidsuitvoering en evaluatie achteraf.

Volgens Veenstra & Kotterink (2017) stelt de literatuur drie empirisch onderbouwde manieren van beleidsvorming relevant; het systematisch (wetenschappelijk) onderzoek, ervaring uit de praktijk en het politieke oordeel. Datagedreven beleidsvorming erkent het belang van dit onderbouwde bewijs bij

beleidsvorming, maar datagedreven beleidsvorming wordt onderscheiden door het op bewijs gebaseerde beleidsvorming (Veenstra & Kotterink, 2017). Dit komt omdat dit soort beleidsvorming specifiek betrekking heeft op het gebruik van gegevens uit databronnen. Ook het onderzoek van Castelnovo & Sorrentino (2021) meent dat de ontwikkeling van nieuwe op gegevens en feiten gebaseerde aanpak van besluitvorming en dienstverlening van de overheid wijst op het belang van data bij beleidsvorming. Daarmee wordt bevestigd dat het noodzaak is om te zoeken naar bruikbare en relevante informatie die gebruikt kan worden om te helpen bij het aanpakken en oplossen van beleidsproblemen. Volgens Veenstra & Kotterink (2017) leidt datagedreven beleidsvorming niet alleen tot beter beleid, maar ook een meer legitiem beleid. Hier voegen Veenstra & Kotterink (2017) wel aan toe dat burgers betrokken moeten worden bij datagestuurde beleidsvorming voor het meer legitiem maken van het beleid. Dit vooral omdat overheidsgegevens en data steeds meer tot wantrouwen van burgers leidt tegenover de overheid. Daartegen stelt het onderzoek van Bright & Margetts (2016) juist dat het gebruik van data een mogelijke oplossing biedt voor het gebrek aan publieke betrokkenheid. Het onderzoek van Bright & Margetts (2016) baseert dit op dat het gebruik van gegevens uit bijvoorbeeld sociale media of andere databronnen van burgers een vorm is van betrokkenheid van burgers.

Aan de andere kant stellen Bright & Margetts (2016) in hun onderzoek dat het ondermijning is dat big data wordt gebruikt ten dienste van overheidsbeleid zonder de actieve toestemming van degene die hieraan bijdraagt. Dit maakt ook duidelijk dat door dataficatie de relatie tussen overheden en burgers veranderen en daarmee ook de manier waarop overheden beleidsproblemen aanpakken (Maffei et al., 2020). Maffei et al. (2020) menen dan ook dat beleidsmakers tegenwoordig worden aangespoord om gegevens te gebruiken voor het maken van beleid en het ontwerpen van openbare diensten, en tegelijkertijd moeten ze voldoen aan de vraag naar betrokkenheid van burgers. Hierin zit dan ook de paradox dat ook in de vorige alinea is besproken. De burgers zijn betrokken bij het maken van beleid doordat hun gegevens worden gebruikt, maar anderzijds heeft de burger hier geen weet van of toestemming voor gegeven.

Maffei et al. (2020) stellen dat als gevolg van de manier waarop beleidsmakers tegenwoordig worden aangespoord om gegevens te gebruiken voor het maken van beleid en tegelijkertijd moeten voldoen aan de vraag van betrokkenheid van burgers voor innovatieve modellen van bestuur hebben gezorgd. Dit met als doel om deze twee actoren met elkaar te verbinden. De onderzoekers Maffei et al. (2020) zinnen hier op het anticiperende bestuur in de vorm van voorspellende analyses op basis van data voor publieke actie. De term ‘Anticipatory Governance’ modellen ontstaan uit data die wordt gebruikt om vooruit te kijken in beleidsvorming (Maffei et al., 2020). Het fenomeen anticiperend bestuur is in begin jaren 90 ontwikkeld door wetenschappers op het gebied van New Public Management (NPM) en laat ons nadenken over hoe gegevens gestuurde kennis de besluitvorming kan beïnvloeden (Maffei et al., 2020). Het onderzoek van Giest (2017) stelt dat in plaats van na te denken ‘of’ nieuwe data de

beleidsvorming zullen veranderen we moeten gaan na denken ‘hoe’ dit zal gebeuren. Dit betekent ook dat dit een verandering voor organisatie en medewerkers met zich meebrengt. Het onderzoek van Baptista et al. (2020) stelt dat er daarom meer onderzoek nodig is naar welke vaardigheden organisaties/ medewerkers nodig hebben en hoe zij productief kunnen omgaan met onvoorspelbare effecten van nieuwe technologieën en de opkomende digitaal-menselijke configuraties. Dat hier meer onderzoek naar nodig is wordt ook bevestigd door het onderzoek van Van Zoonen (2020). Dit onderzoek stelt dat het uiteindelijke doel van de Nederlandse gemeenten is om geleidelijk te ontwikkelen naar datagedreven sturing als het nieuwe normaal (Van Zoonen, 2020).

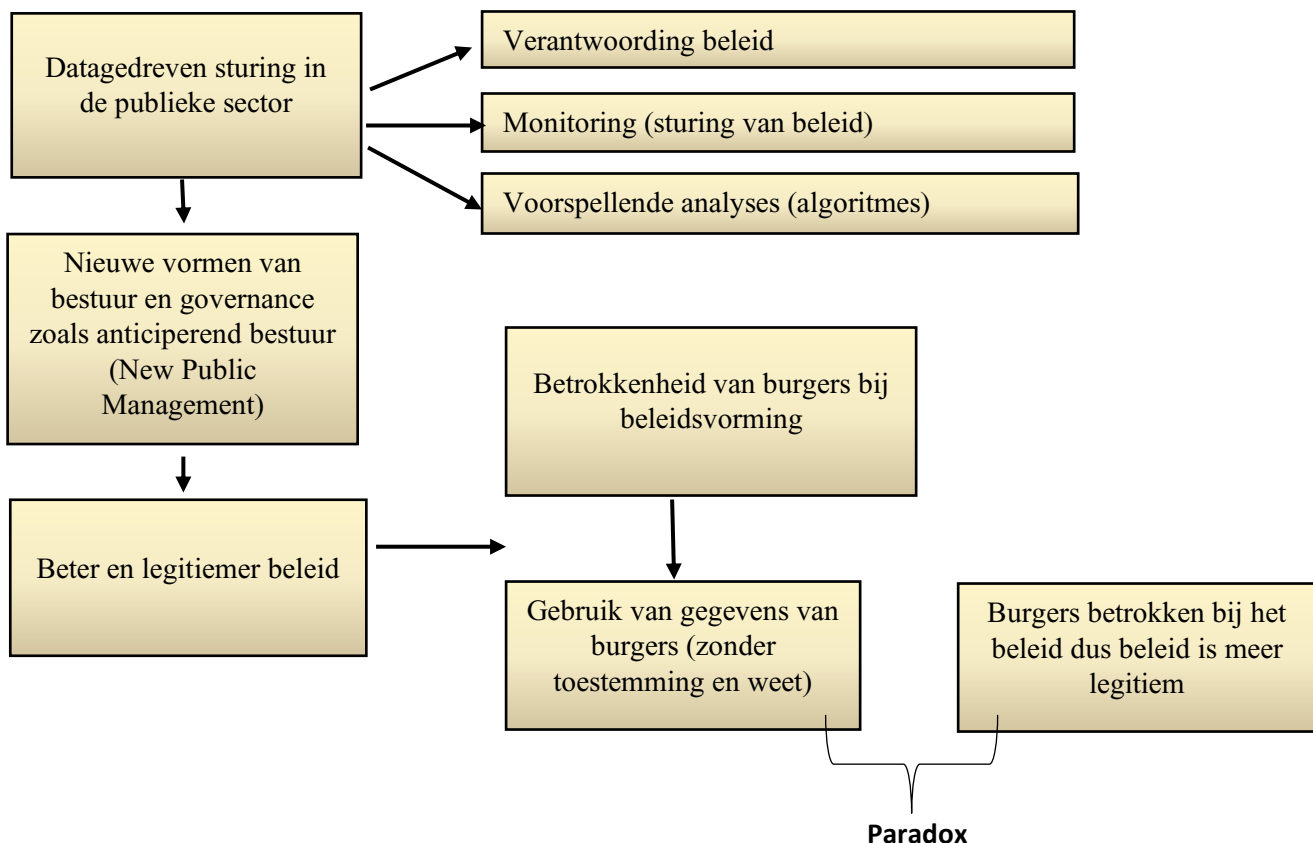
Batistic & Der Laken (2019) gaan hier nog verder op in en menen in hun onderzoek dat de combinatie van middelen en capaciteiten van groot belang is voor het gebruik van data. Big data-analyses voegen alleen waarde toe als de juiste IT-infrastructuur aanwezig is, de organisatiecultuur ervoor is en het personeel vaardig genoeg is (Bastic & Der Laken, 2019). Hierbij moeten dashboards en voorspellende analyses ingebed worden in de reguliere gemeentelijke processen (Van Zoonen, 2020). Het dashboard dient hierin als instrument die gebruikt kan worden ter verantwoording, voor monitoring en ook als voorspellende analyses om individuele burgers beter van dienst te kunnen zijn. Het onderzoek van Pietersen (2015) stelde al in het jaar waarin de decentralisaties van het sociaal domein werden doorgevoerd dat er gemeentelijke uitdagingen rond informatievoorziening zouden zijn. In dit onderzoek van Pietersen (2015) wordt beweerd dat er vanuit landelijk oogpunt vooral behoefte is aan monitoring over zaken zoals verandering in zorgaanbod, zorggebruik, kosten, werkprocessen en gezondheidseffecten. Pietersen (2015) stelt dat een Tweede Kamer en ministers politiek gezien willen weten hoe de praktijk zich ontwikkelt om beleid op hoofdlijnen te kunnen monitoren.

Uit voorgaande is duidelijk geworden dat datagedreven sturing in de publieke sector voeten aan de grond krijgt in de publieke sector, ook al staat het in haar kinderschoentjes. Moynihan & Pandey (2010) menen dat het gebruik van datagedreven sturing in de publieke sector wijst op een vorm van New Public Management, omdat de output gerelateerde beloning voor prestatie als symbool staat van moderne kwaliteitsmanagement. In de publieke sector is de output gerelateerde beloning vooralsnog vooral de prestatie die als beloning gezien kan worden, anders dan in het bedrijfsleven waaraan bijvoorbeeld extra beloning in de vorm van een bonus wordt toegekend aan een prestatie. Bij organisaties waar de doelstellingen kwantitatief meetbaar zijn door data kan ook beter op resultaat worden gestuurd. Output gerelateerde beloning voor prestatie van de kwaliteit van dienstverlening verhogen in de publieke sector verhoogd de motivatie van beleidsambtenaren om met zo min mogelijk middelen zo veel mogelijk goede uitkomsten te behalen (Moynihan & Pandey, 2010). Echter stelt het onderzoek van Frey et al. (2013) dat de motivatie van een werknemer in de publieke- en private sector niet te vergelijken zijn. Werknemers binnen de publieke sector, zo beweren Frey et al. (2013), zouden een grotere pro-sociale motivatie (motivatie om andere mensen te helpen) hebben dan werknemers in

de private sector (Frey et al., 2013). Dit wordt als een reden gegeven dat New Public Management waarin prestatiemeting op basis van output niet slagen in de publieke sector (Frey et al., 2013).

Daarnaast stellen Vandenabeele & Hondeghem (2005) in hun onderzoek dat theorieën gebaseerd op eigen belang niet gebruikt kunnen worden om de motivatie van professional binnen de publieke sector te analyseren. Geconcludeerd kan worden dat het gebruik van data in de publieke sector vooral nog voor de verantwoording en monitoring wordt gebruikt en sporadisch voor het gebruik van algoritmes. Door de vele gegevens die de publieke sector steeds meer verzameld over haar burgers brengt dit een nieuwe vorm van bestuur met zich mee. Deze vorm van bestuur is het anticiperend bestuur in het licht van New Public Management. De paradox hierin is dat burgers betrokken worden bij de beleidsvorming doordat hun gegevens worden gebruikt, maar tegelijkertijd hebben deze burgers hier geen weet van of überhaupt toestemming voor gegeven. Tot slot brengt de nieuwe vorm van bestuur met zich mee dat resultaten kwantitatief beter meetbaar zijn geworden door het gebruik van data. De output is beter meetbaar net zoals de prestaties. In de private sector bestaan er output gerelateerde beloningen voor prestatie die de motivatie van de werknemers kan verhogen. In de publieke sector zijn deze mechanismen nog niet vindbaar. De pijlen hieronder laten zien op welke momenten data in de publieke sector wordt gebruikt in de beleidscyclus. De pijl naar beneden verwijst naar het ontstaan van een nieuwe vorm van bestuur door datagedreven sturing volgens de literatuur.

Figuur 3: overzicht van op welke momenten data volgens de literatuur wordt gebruikt in de beleidscyclus en vorm van nieuw bestuur als gevolg van datagedreven sturing



2.3 Datagedreven sturing binnen sociaal domein

Het onderzoek van Van Zoonen (2020) beweert dat het concept van "datasturing" in het sociale domein het sturingsdiscours verenigt: het suggereert dat feitelijke gegevens en hun herkenbare patronen de sturing zullen genereren. Bestuurlijke inzichten, ambtelijke kennis, beleidsrichtingen, of burgerwensen hebben daarin geen vanzelfsprekende plaats: er bestaat immers geen vergelijkbaar discours van bestuurlijke, beleidsmatige of burgerlijke sturing (Van Zoonen, 2020). Data bepalen de richting, terwijl bestuurders en ambtenaren meevaren en burgers niet eens aan boord zijn, ook al zijn zij mede-eigenaar van het schip, want het vaart immers op hun data zo stelt Van Zoonen (Van Zoonen, 2020). Deze paradox is in paragraaf 3.2 al toegelicht. Gemeenten verzamelen allerlei persoonsgegevens van haar burgers, dit komt voort uit verschillende basisadministraties die onderdeel zijn van Nederlandse wetgeving (van personen, inkomen en voertuigen bijvoorbeeld), maar ook door het verstrekken van vergunningen (Van Zoonen, 2020). Daarnaast is het ook zo geregeld dat personen die in aanmerking komen voor een dienst uit het sociaal domein verplicht zijn een heel scala aan persoonsgegevens aan te leveren dat een grote databron is. Tot slot kunnen gemeenten ook nog aanvullende gegevens kopen bij commerciële partijen, wat in subparagraaf 3.1 ook al is aangehaald (Van Zoonen, 2020). De belangrijkste partner van Nederlandse gemeenten voor het gebruik van gegevens is het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze organisatie beschikt over een ruim scala aan gegevens uit het sociaal beleidsdomein en biedt zijn expertise aan gemeenten via zijn Stedelijke en Landelijke Datacentra (Van Zoonen, 2020). Het onderzoek Van Zoonen (2020) beschrijft drie populaire datatoepassingen die worden toegepast bij Nederlandse gemeenten als deze meer datagedreven willen gaan werken. Dat zijn het datawarehouse (gegevensopslagplaats), het dashboard en de predictive analytics (voorspellende analyses). Deze drie datatoepassingen worden op de volgende pagina's verder beschreven en toegelicht.

1. Datawarehouse (gegevensopslagplaats)

Het startpunt om datagedreven gestuurd te kunnen gaan werken is het opzetten van een datawarehouse. Dit is ongeacht voor welk domein binnen een gemeente. Een datawarehouse is een bestand/ cloud waarin datagegevens op verschillende manieren worden ontvangen en opgeslagen, en vallen onder verantwoordelijkheid van verschillende afdelingen binnen de gemeente (Van Zoonen, 2020). Doordat gegevens nu nog vaak verkokerd zijn binnen verschillende afdelingen en externe partners van gemeenten is het van belang om een datawarehouse op te richten. Door het opzetten van een datawarehouse worden alle gegevens op een gestructureerde manier samengebracht (Van Zoonen, 2020). De verwachtingen hiervan zijn dat de 'gezamenlijke analyse' van alle gegevens gecombineerd van de verschillende afdelingen vroegtijdig kan opsporen, voorspellen en daardoor bijsturing mogelijk maken (Van Zoonen, 2020). In de praktijk komt naar voren dat gemeenten vaak onderschatten hoeveel tijd en geld het kost om een datawarehouse op te zetten. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Rotterdam dat wordt beschreven in het onderzoek van Van Zoonen. Gemeente Rotterdam zag

uiteindelijk af van de opdracht aan een grote consultant om voor het bedrag van vijf miljoen euro het datawarehouse van de stad in te richten. Een ander voorbeeld is van de gemeente Enschede, zij dachten aan een half jaar voldoende tijd te hebben om de gegevens in haar sociaal domein op orde te brengen (Van Zoonen, 2020). Uiteindelijk had Gemeente Enschede hier drie- en half jaar voor nodig. Bestuurskundigen Janssen en Van der Voort stellen dat data en analysetechnieken niet de grootste uitdaging zijn voor gemeenten, maar wel de organisatie en de nieuwe coördinatieprocessen die nodig zijn voor een goed functionerend datawarehouse (Janssen en Van der Voort, 2016).

2. Het dashboard

De tweede stap in het werken van datagedreven sturing is mogelijk zodra er een goed ontwikkeld datawarehouse is opgezet. Het analyseren en presenteren van gegevens wordt visueel gemaakt door het opzetten van gemeentelijke dashboards. Zo'n dashboard is een verzameling van interactieve en continue geactualiseerde gegevens die gepresenteerd worden in histogrammen, taartdiagrammen en andere soorten statistische visualisaties (Van Zoonen, 2020). Hierdoor hebben lokale overheden een goed instrument om sturing te geven en middelen in te zetten waar nodig is en wordt het visueel zichtbaar of de sturing effect heeft of dat er gemonitord moet worden (Maloma & Sena, 2016). In Nederland kunnen gemeenten via het dashboard van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) onder de naam 'Wat is de positie van uw gemeente' hun eigen gemeente vergelijken met de rest van de Nederlandse gemeenten op een uitgebreid scala aan indicatoren (Van Zoonen, 2020). Hiervan is de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein er één van. Dit dashboard bestaat uit gegevens die door de gemeenten zelf bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) worden ingediend en het CBS vult deze gegevens aan met inkomen, samenstelling van huishoudens en buurtprofielen. Deze monitor wordt steeds verder uitgebreid met nieuwe indicatoren die kunnen worden aangeleverd. Een voorbeeld dat deze monitor kan laten zien is de levenslooptanalyse die aangeeft hoe sociale voorzieningen in de loop van de tijd worden gebruikt (Van Zoonen, 2020). Met deze bovenstaande ontwikkelingen hoopt de VNG een rol te kunnen spelen bij het signaleren en sturen van ontwikkelingen binnen het sociaal domein, het herformuleren van beleid en leveren van informatie om zo te kunnen verantwoorden naar de gemeenteraad en burger met het tonen van gemeentelijke prestaties binnen het sociaal domein in vergelijking met andere gemeenten (Van Zoonen, 2020). Het onderzoek van (Van Zoonen, 2020) meent dat op een goed dashboard gezien kan worden door de beleidsmakers van een gemeente welke richting bestaande tendensen in de samenleving opgaan en daarmee de toekomstverwachtingen te trachten te kunnen onderbouwen. Een ander doel waarvoor het dashboard gebruikt kan worden is ter verantwoording naar de gemeenteraad en burger van het gemeentelijke beleid.

3. Predictive analytics (voorspellende analyse)

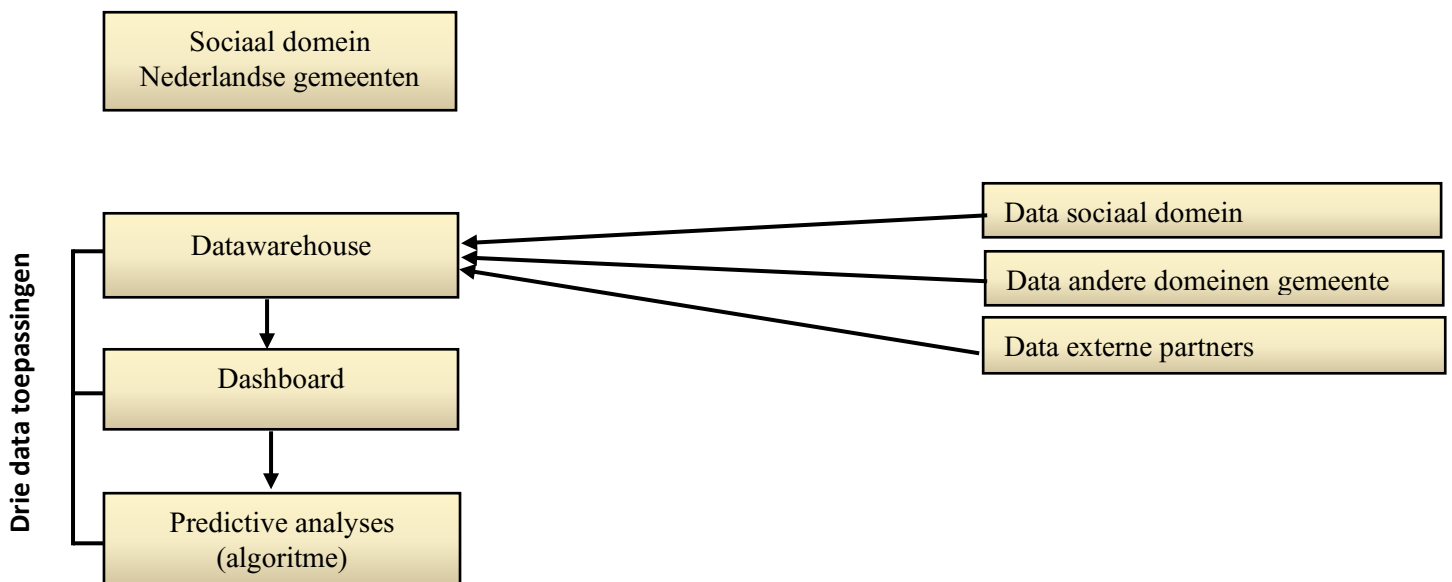
In het onderzoek van Van Zoonen (2020) wordt de derde en meest controversiële gemeentelijke ambitie betreft mogelijkheden van datatoepassingen beschreven. Dit is de voorspellende analyse. Dat houdt in dat er voorspellingen op populatie, maar ook op individueel niveau kunnen worden gedaan zoals al eerder in het theoretisch kader is besproken. Binnen het sociaal beleidsdomein zijn er twee landelijke datakoppelingssystemen voor het onderzoeken van fraude: de systeemrisico-indicatie (SyRI). Deze richt zich op burgers die mogelijk uitkeringsfraude plegen. Dit algoritme berekende op basis van inkomen, werk, pensioen en schulden welke burger potentieel fraudeur zou kunnen zijn. De burgers die uit de data van de algoritmes werden geselecteerd kwamen op een risicolijst. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) of de Belastingdienst kon deze burgers dan extra in de gaten houden of een onderzoek naar hen instellen. Het tweede landelijke datakoppelingssysteem voor het onderzoeken van fraude is de Informatiehub Zorgfraude. Deze richt zich op louche zorgaanbieders. Beide systemen werken op basis van signalen van betrokken ambtenaren, burgers of instellingen die vermoeden dat er fraude wordt gepleegd (Van Zoonen, 2020). Het onderzoek van Van Zoonen (2020) haalt een rapport aan van het consultancybureau Berenschot dat meent dat er in 2018 binnen de gemeenten van Nederland het gebruik van de ‘voorspellende analyse’ nog geen gemeengoed was geworden. Dit kwam enkel nog in experimentele en projectmatige vorm voor (Van Zoonen, 2020). Een ‘voorspellende analyse’ werkt in alle gevallen hetzelfde. In het onderzoek van Van Zoonen (2020) wordt uitgelegd dat op basis van patronen uit het verleden risicofactoren worden geïdentificeerd en geprojecteerd op een hele groep. De individuen die hoog scoren op deze factoren worden geïdentificeerd als een potentieel risico (Van Zoonen, 2020). Bij een voorspellende analyse van fraude kan de gemeente besluiten om deze personen extra te controleren. Het onderzoek van Pencheva et al. (2020) stelt dat gebaseerd op algoritmen voor gegevensanalyse (een vorm van datagedreven sturing) het specifieker maken van een doelgroep verbeterd. Dit kan dus zoals hier net genoemd het specifieker maken van een groep die potentieel fraude pleegt, maar het kan ook een groep zijn die extra zorg nodig heeft zoals binnen het sociaal domein het uitgangspunt van een voorspellende analyse zou zijn.

Natuurlijk is er ook de keerzijde van de medaille bij betreft datagedreven sturing. Dit zijn meestal de twee problematische kanten van de kwaliteit van de gegevens en de gebruikte analytische modellen die betwistbaar zijn (Van Zoonen, 2020). Betreft de kwaliteit van de gebruikte gegevens is een voorbeeld van beoordelingen van klantmanagers en hun collega's binnen het sociaal domein. De Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) ontworpen door de Amsterdamse Raad voor Volksgezondheid wordt ook in veel andere grote steden gebruikt om de kenmerken van burgers in de bijstand te scoren. Dit instrument is ontworpen om bestuurders te ondersteunen, echter zijn deze scores gebaseerd op subjectieve beoordelingen van klantmanagers (Van Zoonen, 2020). De kwaliteit van de gegevens is dus totaal afhankelijk van de klantmanagers en daarom discutabel. Het tweede punt dat het gebruik

van de analytische modellen als betwistbaar aanmerkt komt omdat de kwaliteit van een voorspelling volledig afhangt van de kwaliteit van de indicatoren en onderliggende analyse van gevallen uit het verleden (Van Zoonen, 2020). Het is bekend dat er een aantal relaties zijn tussen sociale kwetsbaarheid en andere variabelen, maar dit maakt het nog niet direct tot een correlatie waaruit conclusies getrokken kunnen worden door analytische modellen.

Opsommend bestaat het gebruik van datagedreven sturing binnen het sociaal domein uit drie in volgorde gebruikte data toepassingen; het opzetten van een datawarehouse, en dashboard en een predictive analyse (voorspellende analyse). Het datawarehouse bestaat uit gegevens van het sociaal domein, gegevens van andere domeinen binnen de gemeente en gegevens van externe partners. Door het gebruik van het dashboard kan output visueel worden gemaakt en beleid worden gemonitord. Tot slot kunnen de data in een voorspellende analyse worden gestopt die bijvoorbeeld als uitkomst potentiële fraudeurs weergeeft en deze specifieke gevallen kunnen extra onderzocht worden. Hieronder in figuur 4 zijn de drie datatoepassingen in logische stapsgewijze volgorde weergegeven voor als een Nederlandse gemeente meer datagedreven wil gaan sturen.

Figuur 4: De drie datatoepassingen binnen het sociaal domein van Nederlandse gemeenten



2.4 Conclusie

In deze paragraaf worden de theoretische inzichten opgesomd weergegeven. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het van belang om een goed beeld te hebben van wat big data en data is en hoe hier tot binnen het sociaal domein van Nederlandse gemeenten gebruik van wordt gemaakt.

Duidelijk naar voren komt dat alle soorten data uit een mix van gestructureerde en ongestructureerde gegevens bestaat en aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven moeten voldoen. De literatuur geeft een duidelijk verschil tussen data en big-data. Verschillende auteurs menen dat het verschil gezien kan worden op basis van de 3 V's: volume, verscheidenheid en vluchtigheid van de data. In de publieke sector wordt vooral gebruik gemaakt van vier soorten databronnen: administratieve gegevens, gegevens enquêtes CBS, nieuwe gegevensbronnen zoals van bijvoorbeeld een mobiele telefoon en particuliere gegevens. De private sector voorziet de publieke sector ook van data, algoritmes en de infrastructuur voor data zoals het gebruik van dataopslag. Dit geeft een bepaalde afhankelijkheid van de publieke sector aan de private sector. De publieke sector gebruikt (big) data vooral nog ter verantwoording van haar beleid en monitoring van het beleid. Het gebruik van data voor een voorspellende analyse (algoritme) komt sporadisch voor, vooral bij opsporing van fraude. Gemeenten schakelen consultancybureaus in voor hulp met datagedreven sturing. Gemeenten moeten de vraag stellen of ze dit zelf eigen maken of dat ze altijd afhankelijk blijven van consultancybureaus. Datagedreven sturing brengt ook een nieuwe vorm van bestuur en governance met zich mee waarbij burgers meer betrokken raken bij het beleid omdat datagegevens van burgers gebruikt worden bij het maken van beleid. Het gebruik van deze gegevens van burgers is vaak zonder medeweten en toestemming van de burger. Hierin zit dan ook een paradox; hoe legitiem is het beleid als we kijken naar de betrokkenheid van de burger. Gemeenten kunnen gebruik maken van drie datatoepassingen. Deze datatoepassingen gelden ook voor het sociaal domein. Dit zijn het datawarehouse, het dashboard en de voorspellende analyses.

Hoofdstuk 3 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksmethodologie beschreven. Eerst wordt de casuïstiek van dit onderzoek besproken om in beeld te krijgen hoe datagedreven sturing haar intrede binnen het sociaal domein heeft gemaakt, hoe dit betrekking heeft op het werk van de ambtenaren en hoe dit in dit onderzoek onderzocht is. Daarna wordt beschreven hoe de data is verzameld vanaf het werven van respondenten, methode van interviewen, iets over kenmerken van de populatie, hoe de interviews in het onderzoek zijn verlopen, tot wat deze methode van onderzoek invloed heeft gehad op de resultaten. Als derde wordt in deze paragraaf de methode van analyse van de verzamelde data uit de interviews besproken. Hoe de interviews zijn gecodeerd wordt weergegeven aan de hand van een codeerschema met daarin de categorie, codes en definities. Verder wordt de kwaliteit van het onderzoek beschreven kijkend naar waar in het onderzoek rekening mee is gehouden om de betrouwbaarheid en validiteit in het onderzoek zo goed mogelijk te waarborgen. Tot slot wordt in dit hoofdstuk de ethische verantwoording behandeld waarin wordt beschreven hoe om is gegaan met respondenten tijdens en na het onderzoek in zin van bijvoorbeeld anonimiteit.

3.1 Casusbeschrijving

In Nederland zijn in 2015 drie decentralisaties doorgevoerd binnen het sociaal domein: de Jeugdzorg, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en de Participatiewet. Nederlandse gemeenten hebben hierdoor meer verantwoordelijkheden gekregen vanuit de Rijksoverheid. Dit heeft mede als gevolg gehad dat bij de Nederlandse gemeenten de budgetten van het sociaal domein onder druk zijn komen te staan. Veel gemeenten zijn op zoek gegaan naar een manier om deze budgetten weer binnen de perken te krijgen. Datagedreven sturing wordt hierin als mogelijke oplossing gezien door gemeenten. Door datagedreven te sturen kan er efficiënter worden gewerkt en vaak is kostenbesparing coherent aan een efficiëntere werkwijze. De afgelopen jaren heeft de innovatie van datagedreven sturing een intrede gemaakt binnen gemeenteland. De omslag naar datagedreven sturing belooft meer efficiëntie in dienstverlening en daarmee een verhoging van de publieke waarde. Tegelijkertijd brengt het ook kostenbesparingen met zich mee waardoor de budgetten van het sociaal domein weer meer lucht krijgen. De omslag naar datagedreven sturing binnen gemeenten en in dit geval specifiek binnen het sociaal domein van de gemeente is een interessant gebied van onderzoek. Dit is vooral omdat het sociaal domein een domein is waar beleidsambtenaren beleid maken dat direct invloed heeft op de leefwereld van de meer kwetsbare burger in de maatschappij. Beleidsambtenaren binnen het sociaal domein vinden het misschien in vergelijking met andere domeinen lastiger om beleid te maken op basis van data en hun onderbuikgevoel en expertise aan de kant te zetten omdat het de kwetsbare burger aangaat en deze niet aan ‘het lot’ van data wil overlaten. Een voorbeeld hiervan is het toeslagenschandaal bij de Belastingdienst Nederland, waarbij als gevolg van uitkomsten van algoritmes al kwetsbare burgers onterecht als fraudeur zijn aangemerkt. Dit is een voorbeeld dat laat zien dat het moeilijk kan zijn om volledig op datasturing te vertrouwen.

Veranderingen en innovaties binnen een organisatie gaan vaak gepaard met onzekerheden bij werknemers. Dit komt omdat innovaties vaak verandering van werkwijze en nieuwe competenties van werknemers vraagt. In de literatuur is veel bekend over de mogelijkheden van het gebruik van data voor organisaties in de private sector, maar minder over het gebruik van data in de publieke sector. Data wordt in de publieke sector nog vooral gebruikt ter verantwoording en monitoring van het beleid en nog niet zozeer voor een voorspellende analyse. Toch zou naarmate het volume en de verscheidenheid van data bij gemeenten toeneemt hier ook gebruik van gemaakt gaan worden. Beleidsambtenaren zullen mogelijk een andere rol krijgen bij het maken van beleid en dit kan andere competenties vragen, andere werkzaamheden, verandering in de ambtelijke samenwerking en de invloed van de ambtenaar op het beleid. Daarom is het interessant om te kijken naar de belevingswereld van beleidsambtenaren die met de omslag van datagedreven sturing binnen het sociaal domein te maken krijgen. Hoe beleven zij deze omslag? Dat wil zeggen dat er wordt gekeken naar de assumpties en verwachtingen die de beleidsambtenaren binnen het sociaal domein hadden over datagedreven sturing voordat ze hier mee aan het werk gingen en hoe ze tijdens de omslag die gaande is omgaan met datagedreven sturing. Gekeken wordt of bepaalde verwachtingen en assumpties uitkomen. Dit laatste kan per beleidsambtenaar van een gemeente verschillen. Bijvoorbeeld omdat de ene gemeente al verder is in de omslag naar datagedreven sturing dan een andere gemeente. Dit onderzoek wordt gedaan op basis van dertien interviews met beleidsambtenaren binnen het sociaal domein van dertien verschillende gemeenten. Het doel is om een meer overall beeld te creëren van de belevingswereld van ambtenaren binnen het sociaal domein die de omslag van datagedreven sturing doormaken. Juist omdat deze omslag nog in de kinderschoenen staat en veel gemeenten er überhaupt nog aan moeten geloven of mee experimenteren is het interessant om een beeld te krijgen wat verwachtingen waren van beleidsambtenaren binnen het sociaal domein en hoe zij het eenmaal ervaren als ze echt bezig zijn met de omslag naar datagedreven sturing.

3.2 Methode van dataverzameling

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Bij kwalitatief onderzoek is het doel de waarnemingen en gedachten van personen zo goed mogelijk te begrijpen en gaat de onderzoeker het veld in op zoek naar de werkelijkheid (Verhoeven, 2018). In dit onderzoek zijn deelvragen één en twee beantwoord doormiddel van de kwalitatieve onderzoeksmethode interviews. Gekeken is naar de belevingswereld van ambtenaren binnen het sociaal domein die de omslag van datagedreven sturing aan het doormaken zijn. In het analyse hoofdstuk dat hierna komt worden de resultaten uit de analyse van de interviews niet per deelvraag weergegeven maar per topic als paragraaf. Hiervoor is gekozen omdat de resultaten uit de analyse van de interviews vaak betrekking hebben op deelvraag één als zowel deelvraag twee. Verder is het van belang om te melden dat de resultaten uit de interviews meer gericht zijn op deelvraag twee. De reden hiervan is dat respondenten tijdens de interviews veel meer te vertellen hadden over deelvraag twee. Een verklaring hiervan zou kunnen zijn omdat deelvraag één ingaat op hoe respondenten het voor die tijd zagen en deelvraag twee ingaat op respondenten er nu mee omgaan. Respondenten leven waarschijnlijk meer in het nu en gingen mogelijk daarom meer in op deelvraag twee. Respondenten kwamen bijvoorbeeld met voorbeelden uit projecten waarin ze op dat moment bezig waren en vertelden hier dan ook veel over. Dit ging niet altijd per se in op de vraag maar de interviewer hoorde dit graag aan omdat respondenten hier met passie en enthousiasme over praten. Ondertussen heeft de onderzoeker gebruik gemaakt om aanknooppunten te zoeken in het verhaal van een respondent die vol enthousiasme over het werk aan het vertellen was. Bijna alle interviews gingen semigestructureerd, maar in sommige interviews kwamen de vragen in verschillende volgorde aanbod.

Zoals eerder al in de inleiding is benoemd is dit specifiek een fenomenologisch onderzoek te noemen dat een verschijnsel beschrijft zoals mensen dit in hun dagelijks leven ervaren (Eskes & Van Oostveen, 2021). Er is voor gekozen om het onderzoek aan de hand van interviews uit te voeren omdat dan de meest recente meningen en gedachten van de worden beschreven. In dit tijdperk waarin datagedreven sturing een toevlucht neemt en hierin snelle ontwikkelingen plaatsvinden kan hoe tegen datagedreven sturing wordt aangekeken snel veranderen. Een andere reden voor het houden van interviews voor het beantwoorden van de deelvragen is dat de onderzoeker dan zelf specifiek kan bepalen welke aspecten worden bevraagd en hier ook nog op kan doorvragen. Dit kan bij bijvoorbeeld literatuurstudie niet. De onderzoeker heeft de dataverzameling hierdoor in eigen hand en daardoor mag ervan uit worden gegaan dat dit de validiteit van het onderzoek vergroot. Respondenten vonden het fijn om de vragen van tevoren al in te zien om hier alvast over na te denken en hebben deze ook toegestuurd gekregen. Respondenten wisten daarom welke vragen ze konden verwachten en konden deels al nadenken over een antwoord. Hierin schuilt het gevaar dat respondenten blind kunnen staren op de misschien van tevoren deels bedachte antwoorden of welke richting ze op willen gaan. Tijdens de interviews heeft de onderzoeker daarom altijd doorgevraagd en gekeken of er nog meer antwoorden op de vraag waren vanuit de respondenten.

Het onderzoek is een inhoudsanalyse. In de inhoudsanalyse van dit onderzoek zijn van tevoren vier topics bepaald die zijn onderzocht en gecategoriseerd (Verhoeven, 2018). Verder zijn hier nog twee topics bijgekomen omdat de respondenten naast de vier topics die zijn vastgesteld ook in het algemeen los van de vier vastgestelde topics zijn bevraagd. Om de categorieën van deze topics te bepalen is een codeerschema ontwikkeld dat later in dit hoofdstuk wordt weergegeven. Door de kwalitatieve gegevens in categorieën in te delen is er ook een kwantitatieve analyse gemaakt. Een nadeel van de inhoudsanalyse is de subjectiviteit dat invloed heeft op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Door het opstellen van een codeerschema worden de juiste verbindingen van woorden met elkaar verbonden waardoor uitspraken elkaar kunnen tegenspreken, versterken, en elkaar meer context geven. Verhoeven (2018) stelt dat een interview een vraaggesprek is waarin de beleving van de geïnterviewde voorop staat. Er zijn verschillende soorten interviews zoals het gestructureerde interview, semigestructureerd interview en het ongestructureerd interview (Verhoeven, 2018).

In dit onderzoek is gekozen voor het houden van semigestructureerde interviews. Deze methode van interviewen is kwalitatief en sluit dus aan bij de onderzoeksmethode van dit onderzoek. De hoofdreden voor deze keuze is omdat met deze interviewmethode richting wordt gegeven aan het interview aan de hand van topics. Gezien het vooral om de belevingswereld van ambtenaren gaat en hun gedachten is het belangrijk om door te kunnen vragen. Dit is belangrijk om zo een bepaalde belevenis of gedachten te kunnen duiden en niet enkel de belevenis of gedachten op papier te hebben, maar een redenatie erachter te hebben van de respondent. Tijdens de interviews zijn open vragen gesteld waardoor de respondent wordt aangemoedigd te antwoorden zoals hij of zij wil (Saunders, 2015). Vanuit antwoorden van respondent op de open vragen kunnen verder verdiepende vragen worden gesteld voor extra uitleg om zo een verklaring te vinden of een onderzoeksonderwerp verder uit te diepen (Saunders, 2015).

- Semigestructureerde interviews worden toegepast bij kwalitatief onderzoek. Hierbij is een set van vragen vastgesteld om richting te geven aan het interview, die algemeen zijn geformuleerd, maar de interviewer heeft mogelijkheid om hiervan af te wijken. Voordeel hiervan is dat je kunt doorvragen op een respondent als dit interessant is voor het onderzoek of om nog een extra uitleg of voorbeeld te vragen. Dit kan een meer gedetailleerd antwoord opleveren dat bij de onderzoeksmethode van kwalitatief onderzoek het doel is (Saunders, 2015).

De respondenten voor de interviews in het onderzoek zijn doormiddel van selecte steekproef verzameld. Een steekproef is een selectie uit een totale groep of populatie (Verhoeven, 2018). Bij een selecte steekproef worden de respondenten speciaal geselecteerd. Hierin kunnen eigenlijk enkel uitspraken worden gedaan over de geselecteerde groep en is het lastiger om het te generaliseren op een hele populatie. Omdat bij kwalitatief onderzoek vaak respondenten met een bepaalde expertise het onderzoeksobject zijn bestaat dit meestal uit een selecte steekproef (Verhoeven, 2018). In totaal zijn er

dertien beleidsambtenaren van het sociaal domein geïnterviewd (n=13) uit dertien verschillende gemeenten. Van deze dertien respondenten was er één informatieregisseur van het sociaal domein en één adviseur informatievoorziening. Zes respondenten hadden een meer allround takenpakket binnen het sociaal domein, één respondent binnen de pijler Jeugd, twee respondenten binnen de pijler WMO, en twee respondenten binnen de pijler Participatie. In dit onderzoek zijn beleidsambtenaren van het sociaal domein vanuit heel het land geïnterviewd van zowel één kleine gemeente, één middelgrote en elf grote gemeenten. Hierin wordt het uitgangspunt genomen dat een kleine gemeente onder de 50.000 inwoners telt, middelgrote gemeente tussen de 50.000 en 100.000 inwoners telt en een grote gemeente meer dan 100.000 inwoners. Hiervoor is gekozen om zo uitspraken te kunnen doen over de belevingswereld van beleidsambtenaren binnen het sociaal domein van alle Nederlandse gemeenten die de omslag naar datagedreven sturing aan het doormaken zijn. Dit onderzoek is vooral onder respondenten die werkzaam zijn bij grote Nederlandse gemeenten gehouden. Het onderzoek hoeft daarom niet per se representatief te zijn voor alle beleidsambtenaren binnen het sociaal domein van Nederlandse gemeenten. In de onderzoeksopzet was gepland om de kleine, middelgrote, en grote gemeenten beter representatief te krijgen maar vanuit grote gemeenten was er meer respons om te participeren in het onderzoek. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat de grotere gemeenten al verder zijn met datagedreven sturing en daarom beleidsambtenaren meer bereidwillig zijn om mee te werken aan dit onderzoek. Drie respondenten gaven ook aan gestudeerd te hebben aan de Universiteit van Twente (UT). De overeenkomst dat de onderzoeker studeert aan de UT en respondent hieraan gestudeerd heeft gaf een connectie en stof om over te praten om het vertrouwen te winnen van de respondent. Bij de andere respondenten kwam dit door bijvoorbeeld een gesprek over de stad waar ze werken of gestudeerd hadden. Hierdoor ebde de formele sfeer weg en zorgde het voor een goede sfeer in het meer inhoudelijke gesprek.

Hierboven is al besproken dat data is verzameld om antwoord te geven op beide deelvragen doormiddel van kwalitatief onderzoek aan de hand van semigestructureerde interviews. Voor het bouwen van het theoretisch kader is gebruik gemaakt van de dataverzamelmethode literatuuronderzoek. Voor het theoretisch kader is uitsluitend wetenschappelijke literatuur gebruikt. De wetenschappelijke bronnen die in dit onderzoek worden gebruikt zijn wetenschappelijke artikelen die via de onlinebibliotheek van de University of Twente worden vergaard met de tool “WorldCat” en Scopus. Deze tools zijn grote wereldwijde bibliotheken die veel wetenschappelijke artikelen online bij elkaar brengen. Verder is er in dit onderzoek ook niet wetenschappelijke literatuur gebruikt bestaande uit onderzoeksrapporten van grote Nederlandse onderzoeks- en consultancybureaus zoals bijvoorbeeld Berenschot, maar ook rapporten de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en gegevens van het Centraal Planbureau (CPB), Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en gegevens van publicaties van de website van de Rijksoverheid.

3.3 Methode van data analyse

In deze paragraaf worden begrippen en concepten die abstract zijn verder toegelicht. Het gaat hier om subjectieve begrippen die niet direct meetbaar zijn. Vooral in dit fenomenologisch onderzoek dat een verschijnsel beschrijft zoals mensen die in hun dagelijks leven ervaren is het belangrijk om aandacht te besteden aan begrippen uit de onderzoeksvragen en deze te operationaliseren. Daarna wordt uitgelegd hoe er in dit onderzoek wordt gecodeerd. Tot slot wordt het codeerschema gepresenteerd dat de abstracte concepten uit de theorie vertaald naar concrete waarneembare sleutelwoorden. Het codeerschema is opgesteld aan de hand van de topics die in de interviews terugkomen.

3.3.1 Operationalisatie

Ervaren: de definitie van ervaren dat in dit onderzoek wordt gebruikt is; ervaren als de individuele stroom van percepties (van gevoelens, zintuiglijke percepties en concepten) die zich in een bepaalde referentie voordoen (Quality of Experience, 2016). Dit is gebaseerd op het handboek van kwaliteit van ervaringen van informatie- en communicatiesystemen en -diensten, de onderliggende concepten. Dit handboek is gebaseerd op vele uiteenlopende onderzoeken zoals op het gebied van ook computerinteractie, psychologie en onderzoek naar menselijke factoren, alsook innovatie en economie.

Assumptie: ook wel aanname genoemd. De definitie van assumptie dat in dit onderzoek wordt gebruikt is; een theoretische verklaring die als vanzelfsprekend wordt aangenomen en niet wordt getest (Schoenmaker et al, 2004). Een assumptie kan de relatie tussen variabelen beschrijven (zoals een hypothese), of het kan de gebruikelijke waarde van een variabele in een bepaalde situatie beschrijven (Schoenmaker et al, 2004). Sommige assumpties kunnen wel worden getest, andere assumpties minder goed en er zijn ook assumpties die als vanzelfsprekend kunnen worden beschouwd. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld dat mensen die politiek actief zijn ook meer interesse in politiek hebben dan mensen die niet politiek actief zijn (Schoenmaker et al, 2004).

Verwachting: in de literatuur wordt er in het onderzoek van Hoge de definitie van verwachting geformuleerd in de context van verwachtingen die docenten van leerlingen hebben (Hoge, 1984). De definitie dat in dit onderzoek wordt gegeven is algemeen toepasbaar. Het gaat hier om de verwachte toekomst op basis van de huidige kennis (Hoge, 1984). Het onderzoek van Hoge (1984) stelt dat verwachtingen in eerste instantie cognitieve verschijnselen, gevolgtrekkingen over te verwachten toekomstige prestaties, verwachtingen, gedragingen enzovoort op basis van verleden en huidige situatie.

3.3.2 Coderen van interviews

Beide deelvragen in dit onderzoek zijn beantwoord doormiddel interviews en daarmee staat de onderzoeker met het onderzoeksobject zelf in contact. Voor het analyseren van de interviews is het belangrijk om toe te lichten hoe de interviewteksten worden geanalyseerd. De interviews in dit onderzoek zijn als eerste getranscribeerd. Dit wil eigenlijk zeggen dat ze zijn uitgetypt als geschreven verslagen zoals het gehele gesprek feitelijk is gegaan (Saunders, 2015). Vanuit hier gaat het proces van gang om de data van interviews te coderen. Er zijn drie fasen in het proces van coderen. Het open coderen, axiaal coderen en selectief coderen (Saunders, 2015). ‘Het opdelen van data in eenheden wordt het open coderen genoemd; het zoeken van verbanden tussen de categorieën wordt axiaal coderen genoemd en het integreren van categorieën om tot een theorie te komen wordt selectief coderen genoemd’ (Saunders, 2015). Bij het open coderen wordt de data die verzameld is in conceptuele eenheden opgedeeld en daar wordt dan een label aangehangen. Dit houdt eigenlijk gewoon in dat verschillende antwoorden in andere bewoording hetzelfde kunnen betekenen en deze worden aan een kapstok gehangen met een conceptuele naam. Deze labels, ook wel categorieën genoemd, laten de belangrijke thema’s en zaken in het onderzoek zien en daarop kan bij de rest van het verzamelen van nieuwe data of het coderen op worden geanticipeerd (Saunders et al, 2015).

De volgende fase in het proces van coderen is het axiaal coderen. In deze fase van coderen wordt er opzoek gegaan naar verbanden tussen de categorieën data die voort zijn gekomen uit het open coderen (Saunders, 2015). De bedoeling is om hierdoor meer een theorie te ontwikkelen wanneer er verbanden tussen bepaalde categorieën worden gevonden. Bepaalde antwoorden/categorieën zullen een hogere plek in de hiërarchie van de onderzoeksresultaten krijgen omdat die een hogere mate van verklaringen met zich meebrengen. Tot slot wordt er selectief gecodeerd. Als het goed is zijn er door het axiaal coderen een aantal hoofdcategorieën en daaraan hangende subcategorieën in beeld gebracht (Saunders, 2015). In de vorige fase, van het axiaal coderen, ging het vooral om het ontdekken van verbanden tussen bepaalde categorieën en subcategorieën. Bij het selectief coderen wordt er één hoofdcategorie gekozen die de centrale categorie in het onderzoek aanneemt (Saunders, 2015). Nu moeten de verbanden tussen de hoofdcategorieën worden herkend en ontwikkelt uit de analyse om zo een zo goed mogelijk beeld te krijgen, en kunnen beschrijven hoe beleidsambtenaren binnen het sociaal domein de omslag naar datagedreven sturing ervaren.

3.3.3 Codeerschema

In het codeerschema zijn de vier topics die in de interviewvragen terugkomen gecategoriseerd en zijn er codes gecreëerd om betekenis aan de transcripten van de respondenten te kunnen geven en zo een kwantitatieve analyse mee uit te kunnen voeren en een overzichtelijke analyse mee te kunnen maken. Verder zijn de twee nieuwe categorieën aan toegevoegd die in de interviews met respondenten tot stand zijn gekomen. Dit zijn de categorieën (5) wetgeving, en (6) kwaliteit van data. De zes categorieën zijn hieronder weergegeven met de daarbij horende codes en definities erachter.

1. De verandering in de ambtelijke organisatie

De eerste categorie waarvoor een codeerschema is opgesteld is 'de verandering in ambtelijke organisatie'. Deze categorie komt voort uit het rapport van Wesseling et al. (2015) dat aangeeft dat datagedreven sturing binnen een gemeente verandering in de ambtelijke samenwerking teweegbrengt. Het rapport van Wesseling et al. (2015) stelt dat er over traditionele kokers heen moet worden gekeken binnen de gemeentelijke organisatie. Daarnaast stellen Wesseling et al. (2015) dat de omslag naar datagedreven sturing vraagt van beleidsambtenaren om de verschillende talen van de verschillende domeinen te spreken. In de interviews met de respondenten zijn deze punten ook naar voren gekomen. Wat besproken is over deze categorie staat hieronder in codes weergegeven.

Categorie	Code	Definitie
De verandering in de ambtelijke organisatie	1. Over kokers van eigen domein heen werken (integraal werken/ bredere kennis hebben)	Vanuit meerdere beleidsterreinen een beleidsvraagstuk aanpakken en naar een oplossing zoeken.
	2. Eigen taal van ieder domein spreken	Ieder domein binnen een gemeente kan eigen definities van begrippen hanteren.
	3. Datateam	Datateam dat het team sociaal domein ondersteunt in het datagedreven werken.
	4. Verwachtingsmanagement	Verwachtingen managen tussen informatieafdeling en beleidsafdeling.
	5. Afdeling statistiek en onderzoek	Aanwezigheid van een afdeling statistiek en onderzoek en wat dit betekent voor datagedreven sturing binnen de organisatie.
	6. Verandering minder snel dan gedacht/ gehoopt	De verandering van de omslag naar datagedreven sturing gaat minder snel dan verwacht en gehoopt.

2. Verandering in werkzaamheden

De tweede categorie is ‘verandering in werkzaamheden’ en is coherent aan een verandering van een werkwijze. In het rapport van Wesseling et al. (2015) wordt dit ook genoemd. In de interviews met de respondenten is hierover gesproken. Wat besproken is over deze categorie staat hieronder in codes weergegeven.

Verandering in werkzaamheden	1. Tellen en vertellen	Context en duiding bij data.
	2. Affiniteit met data en cijfers	Het verschil in willen werken met data hangt af van affiniteit en achtergrond.
	3. Integraal werken	Meer domein overschrijdend werken binnen het sociaal domein.
	4. Communicerende vaten brengt landschap beter in beeld	Data laat de verbindingen van het sociaal domein goed zien waardoor er meer inzicht wordt gecreëerd waar de multiproblematiek zit.
	5. Vergelijken data tussen gemeenten	Beleidsambtenaren sociaal domein gebruiken regionale monitoren om vergelijkingen te maken hoe de eigen gemeente het doet ten opzichte van een referentie gemeente of regiogemeente.
	6. Data geeft inzicht in problemen	Data laat snel en efficiënt een beeld zien van een situatie. In één oogopslag aan de hand van bijvoorbeeld visualisaties kan het inzicht creëren.
	7. Wijkgericht werken	Data geeft kenmerken aan wijken en daardoor kan er gericht beleid worden gevoerd in wijken. Ook wordt meer wijkgericht gewerkt met data, omdat het op individueel niveau niet mogelijk is bij wet.
	8. Preventie	Het gebruik van data om meer te voorkomen van problemen dan het oplossen van problemen.
	9. Keuzes beter kunnen verantwoorden	Data als extra middel om te laten zien waarom er voor een bepaalde aanpak is gekozen. Achteraf kunnen uitleggen waarom vooraf voor een bepaalde aanpak is gekozen.

3. Nieuwe competenties

De derde categorie is ‘nieuwe competenties’ die in het rapport van Wesseling et al. (2015) wordt beschreven als bij het bouwen, implementeren en uitvoeren van datagedreven sturing dit ook om nieuwe competenties van beleidsambtenaren vraagt. Ook in verschillende literatuur waaronder Baptista et al. (2020) menen dat er onderzoek nodig is naar welke vaardigheden medewerkers nodig hebben om productief om te kunnen gaan met nieuwe technologie en de digitaal-menselijke configuraties. In de interviews met de respondenten is hierover gesproken. Wat besproken is over deze categorie staat hieronder in codes weergegeven.

Nieuwe competenties	1. Technische competenties	• Data kunnen interpreteren. • Dashboard kunnen aflezen.
	2. Interpersoonlijke competenties	• Communiceren/ samenwerken met andere domeinen en partners.
	3. Intrapersoonlijke competenties	• Bewust zijn van het oordelenvermogen over data. • Gevoel hebben bij hoe data en beslissingen hiervan impact hebben (systeem- en leefwereld).

4. Mate van invloed op het beleid

De vierde categorie is de ‘mate van invloed op het beleid’. Deze categorie wordt in het rapport van Wesseling et al. (2015) niet zo expliciet benoemd. Ze spreken wel over dat datagedreven sturing een beweging zichtbaar maakt waar de traditionele rationele besluitvorming plaats aan het maken is voor andere vormen. In de interviews met de respondenten is hierover gesproken. Wat besproken is over deze categorie staat hieronder in codes weergegeven.

D. Mate van invloed van beleidsambtenaren op het beleid	1. Mix van datasturing en eigen invloed op het beleid (data als één van de instrumenten naast de traditionele instrumenten)	Manier van beleid maken waar data naast de andere instrumenten om beleid mee te maken gebruikt wordt.
	2. Data geeft trend/ ontwikkeling weer	Data over een aantal jaren laat zien welke kant een ontwikkeling mogelijk op kan gaan.
	3. Autonome ontwikkeling	Een ontwikkeling waar weinig tot geen invloed op uit te oefenen is.
	4. Sutringsinformatie/ manager informatie	Informatie op een laag aggregatieniveau. Vaak statische gegevens.

5. Wetgeving en datagedreven sturing binnen het sociaal domein

De vijfde categorie ‘wetgeving en datagedreven sturing binnen het sociaal domein’ komt niet voort uit de theorie van dit onderzoek. Deze categorie komt voort uit de interviews. In de interviews met de respondenten is hierover gesproken. Wat besproken is over deze categorie staat hieronder in codes weergegeven.

Wetgeving en datagedreven sturing binnen het sociaal domein	1.Privacywetgeving AVG	Deze wetgeving beschermt persoonsgegevens. Hierdoor mag data niet gecombineerd worden en enkel worden gebruikt waarvoor de data oorspronkelijk is geregistreerd.
	2. Anders denken/ creatief zijn	Oplossing zoeken voor problemen waar tegenaan wordt gelopen.

6. Kwaliteit van data

De zesde categorie van kwaliteit van data komt niet voort uit de theorie dat dit onderzoek. Deze categorie komt voort uit de interviews. In de interviews met de respondenten is hierover gesproken. Wat besproken is over deze categorie staat hieronder in codes weergegeven.

Kwaliteit van data	1. Granulariteit van data	De mate van detailgegevens. Heeft invloed op manier waarop data gebruikt kan worden.
	2.Niet valide en eenduidige data	Data dat niet up to date is/ data dat niet één dezelfde definitie heeft.
	3. Aggregatieniveau van data	Level/ niveau waarop datagegevens worden geregistreerd of gebruikt.

3.4 Kwaliteit van het onderzoek

In deze paragraaf wordt de kwaliteit van het onderzoek besproken. Tijdens het gehele onderzoeksproces is het van belang geweest om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken zodat het onderzoek als geheel kwalitatief goed is (Saunders et al., 2015). De twee belangrijkste kwaliteitsaspecten in onderzoek betreft de betrouwbaarheid en de validiteit. Hoe deze twee kwaliteitsaspecten in dit onderzoek zo goed mogelijk bewaakt zijn wordt hieronder beschreven.

3.4.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van onderzoek heeft betrekking op de dataverzamelingsmethoden en hoe de data wordt geanalyseerd dat tot bevindingen uit de resultaten leidt (Saunders et al., 2015). In het algemeen kan worden gesteld dat een onderzoek als betrouwbaar kan worden beschouwd wanneer het onderzoek op precies dezelfde manier wordt uitgevoerd en dezelfde resultaten geeft (Saunders et al., 2015). In dit onderzoek zijn er een aantal aspecten die mogelijk de betrouwbaarheid zouden kunnen aantasten. Het is daarom belangrijk om deze aspecten te signaleren in het onderzoeksontwerp en de onderzoeksmethode zo in te richten dat het de betrouwbaarheid van het onderzoek niet, tot gering aantast. De aspecten worden hieronder benoemd en daarna wordt beschreven hoe de betrouwbaarheid op deze punten zo goed mogelijk gewaarborgd is.

- Saunders et al. (2015) beschrijft de ‘**subject- of deelnemersfout**’. In een onderzoek waar werknemers worden geïnterviewd kunnen er bepaalde aspecten zijn waarom een werknemer de vraag anders zou beantwoorden. Een aspect waar de onderzoeker rekening mee kan houden is het tijdstip waarop onderzoeker interviews afneemt. Het is goed mogelijk dat een persoon op een maandagse werkdag een ander antwoord geeft dan op een vrijdagmiddag. Bij het afnemen van interviews in dit onderzoek zou onderzoeker hier rekening mee moeten houden om een zo min mogelijk vertekend beeld te krijgen in de resultaten. De interviews op zoveel mogelijk dezelfde dagen en tijdstippen afnemen kan hier een oplossing voor zijn om de deelnemersfout zo goed mogelijk uit te sluiten.
- Een ander belangrijk aspect dat Saunders et al. (2015) benoemd en betrekking heeft op de werknemers bij het afnemen van interviews is de ‘**subject- of deelnemersvertekening**’. Dit houdt in dat een werknemer die geïnterviewd wordt in het geven van zijn of haar antwoorden rekening houdt met wat van de baas of organisatie wordt verwacht als antwoord. De onderzoeker kan hier rekening mee houden door de respondent te anonimiseren en dit natuurlijk ook vooraf aan het interview aan te geven aan de respondent die wordt geïnterviewd.

- Saunders et al. (2015) haalt een derde aspect aan, de ‘**waarnemersfout**’, die betrekking heeft op de onderzoeker zelf bij het houden van interviews. De interviewer moet hierbij goed letten op hoe ten eerste bij de onderzoeksopzet de vragen zijn geformuleerd, maar ook bij het interview zelf hoe de vragen worden gesteld. Dit kan namelijk gevolg hebben op het antwoord van de respondent. Stel bij een tweede interview vraagt de interviewer de vraag weer net anders, dan kan het weer een net ander antwoord krijgen en is de herhaalbaarheid met dezelfde uitkomsten dus niet betrouwbaar.
- Een laatste aspect dat benoemd Saunders et al. (2015) heeft ook betrekking op de onderzoeker zelf. Het gaat hier om de ‘**waarnemersbias**’, dit heeft betrekking op de manier van interpretatie van de antwoorden van respondent. Tijdens het interview kan interviewer doorvragen als hij of zij het antwoord van respondent niet begrijpt. Tijdens het analyseren en coderen moet de onderzoeker ook scherp blijven op het interpreteren van de antwoorden van respondenten.

3.4.2 Validiteit

De inhoudsvaliditeit van onderzoek heeft betrekking op of de resultaten werkelijk gaan over datgene waarover ze lijken te gaan (Saunders et al., 2015). Meet je wat je had willen meten is de meest algemene beschrijving van validiteit dat dus betrekking heeft op de inhoudsvaliditeit. Net als bij de betrouwbaarheid zijn er in dit onderzoek een aantal aspecten die mogelijk de validiteit van het onderzoek kunnen aantasten. Ook voor de interne validiteit van het onderzoek is het belangrijk om deze aspecten te signaleren en daardoor de algehele validiteit van het onderzoek zo te kunnen waarborgen. Als we kijken naar de validiteit van het literatuuronderzoek voor het theoretisch kader is het belangrijk om bronnen te checken op relevantie met betrekking tot het onderwerp en het jaartal. De literatuur geeft geen aanvulling of kan achterhaalde informatie geven als de bronnen gedateerd zijn of niet relevant genoeg. Dit kan de validiteit van het onderzoek verlagen. Bij de tweede onderzoeksmethode de interviews kunnen er meer aspecten zijn die de validiteit van het onderzoek kunnen aantasten.

- Om te beginnen, wat ook in de subparagraaf betrouwbaarheid van het onderzoek is besproken beschrijft Saunders et al. (2015) dat wanneer een respondent vragen beantwoorden in lijn dat respondent denkt te moeten antwoorden voor haar baas of organisatie ook gevolg heeft op de validiteit van het onderzoek. Onderzoeker meet niet wat hij werkelijk had willen meten. Hierin kan onderzoeker dus ook overwegen om de anonimiteit van respondenten te waarborgen om zo een zo eerlijk mogelijk antwoord te krijgen van respondent en de validiteit te verhogen.

- Het tweede aspect dat vooral in de tijd van de COVID-19 maatregelen erg relevant is, is de instrumentatie van het meetinstrument (Saunders et al., 2015). Als een interview mondeling live wordt afgenomen, mondeling online of schriftelijk, kan dit mogelijk tot verschillende onderzoeksresultaten leiden. Onderzoeker probeert de interviews zoveel mogelijk mondeling live af te nemen. Als dit niet mogelijk is zullen de interviews mondeling online worden afgenomen om de validiteit van het onderzoek zo goed mogelijk te waarborgen. In het onderzoek zijn uiteindelijk op één interview na alle interviews online doormiddel van videobellen afgenomen. Het andere interview is wel fysiek afgenomen op locatie.
- Een ander aspect dat Saunders et al. (2015) benoemd is de maturatie die invloed kan hebben op de validiteit van het onderzoek. In dit onderzoek kan dit aspect ook een belangrijke invloed hebben op de antwoorden van de verschillende respondenten en daarmee dus op de onderzoeksresultaten. Saunders et al. (2015) beschrijft het als een verandering die automatisch plaatsvindt in de tijd en effect kan hebben op bijvoorbeeld de managementontwikkelingen binnen een organisatie. Dit terugkoppelend naar dit onderzoek kan een beleidsambtenaar die binnen een gemeente werkt waar de omslag van datagedreven sturing al in een verdere fase zit dan een gemeente waar datagedreven sturing net haar intrede heeft gedaan een groot verschil hebben op de antwoorden van respondenten. Aan de andere kant kun je dit juist als een interessante invalshoek gebruiken bij het analyseren van de resultaten en uitspraken over de overeenkomsten en verschillen van beleidsambtenaren van gemeenten in de verschillende fasen van datagedreven sturing.
- Tot slot is de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten uit de interviews een aspect waar rekening mee gehouden moet worden in dit onderzoek (Saunders et al., 2015). Dit wil zeggen in welke mate de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn; of je resultaten op basis van de gehouden interviews met dertien beleidsambtenaren binnen het sociaal domein ook van toepassing zijn op de rest van de beleidsambtenaren binnen het sociaal domein van iedere Nederlandse gemeente. In dit onderzoek was het plan om deze externe validiteit zo goed mogelijk gewaarborgd te krijgen door interviews met beleidsambtenaren bij zowel grote als middelgrote gemeenten te houden en gemeenten die achterlopen zowel voorlopen met de omslag van datagedreven sturing. Uiteindelijk zijn de interviews vooral met beleidsambtenaren van grote gemeenten gehouden. Dit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van het onderzoek ten opzichte van bijvoorbeeld kleinere gemeenten.

3.4.3 Ethische verantwoording

Sinds 1 januari 2015 is de VSNU-gedragscode voor wetenschappelijk onderzoek en onderwijs van kracht voor alle Nederlandse universiteiten. Vanuit deze gedragscode worden een aantal principes beschreven die moeten worden nageleefd bij het doen van wetenschappelijk onderzoek. ‘In de context van onderzoek gaat ethiek over de correctheid van je gedrag ten opzichte van de rechten van degenen die het onderwerp zijn van je onderzoek, of de effecten daarvan zullen ondervinden. Hiervan zullen twee principes nader worden toegelicht en hoe deze in dit onderzoek gewaarborgd worden. Het eerste principe heeft betrekking op de rechten van degenen die het onderwerp van onderzoek zijn. In dit onderzoek zijn dit de respondenten beleidsambtenaren binnen het sociaal domein die geïnterviewd worden. Hiervoor zijn een aantal ethische kwesties op een rij gezet:

- De privacy van deelnemers van het onderzoek
- De respondent heeft bijvoorbeeld eigen keus op welk moment interview wordt afgenomen en in welke vorm (online of live of locatie), ondanks dat dit invloed kan hebben op de validiteit van het onderzoek, zoals in de vorige subparagraaf is besproken.
- Vrijwillig karakter van deelname en recht om zich uit het proces terug te trekken
- Onderzoeksobject de beleidsambtenaar moet uit vrije keus deelnemen aan het onderzoek, maar moet ook de vrijheid hebben om zich terug te kunnen trekken uit het onderzoek, om welke reden dan ook.
- Handhaven van vertrouwelijkheid van data afkomstig van individuele personen en bewaren van anonimiteit van deelnemers
- Gedrag en objectiviteit van onderzoeker zelf tijdens het afnemen van interviews

(Saunders et al., 2015)

Het tweede principe is de onafhankelijkheid van het onderzoek. Dit sluit ook aan op het gedrag en objectiviteit van de onderzoeker zelf. Als het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van een organisatie kan dit invloed hebben op de resultaten, en vooral de interpretatie van de resultaten. Een voorbeeld hiervan is als het onderzoek in opdracht zou worden uitgevoerd van een bedrijf dat datagedreven sturing bij gemeenten stimuleert omdat dit het verdienmodel is van het bedrijf. Een onderzoeker in opdracht van zo’n organisatie zou dan niet vanuit een onafhankelijke positie onderzoek kunnen doen. Dit is de reden dat dit onderzoek vanuit een geheel onafhankelijke positie wordt gedaan en zo een zo betrouwbaar, valide en ethisch onderzoeksrapport aan te leveren.

3.5 Conclusie

Als we kijken naar hoe goed je methodologisch een onderzoek van tevoren kan voorbereiden met een vragenlijst, kenmerken van respondenten die je wilt selecteren voor je onderzoek of de antwoorden die respondenten geven om al de deelvragen van het onderzoek te beantwoorden, het onderzoek loopt waarschijnlijk bijna nooit precies zoals gepland. Respondenten die gepassioneerd over projecten of ervaringen vertellen kunnen hier diep op doorgaan en dit kan ook punten aansnijden die op vervolg interviewvragen aansluiten. Dit geeft ruimte voor een meer ongestructureerde vorm van interviewen waarin onderzoeker de topics door elkaar bespreekt dan van tevoren vastgesteld was in de vorm van semigestructureerde interviews. Een inzicht dat onderzoeker hierin heeft opgedaan is dat de vorm van hoe je een interview afneemt per respondent kan verschillen in hoe het loopt en onderzoeker hierin flexibel moet kunnen zijn en sturen. Onderzoeker heeft geprobeerd zo goed mogelijk antwoord te krijgen door ten eerste voor semigestructureerde interviews te kiezen waarin enige vorm van volgorde van vragen zit waarin van afgeweken kan worden. Ten tweede zijn respondenten eerst via LinkedIn geprobeerd te werven, maar de meeste respondenten zijn uiteindelijk via de algemene mail naar de gemeente waar zij werkzaam zijn binnengekomen als participant in dit onderzoek. Hierin is in een uitnodiging beschreven waar onderzoek over ging en wat van respondent verwacht werd. Tot slot heeft de onderzoeker de respondenten vrijgelaten in wanneer hen het beste uitkwam om zich te laten interviewen en via welke weg dit gewenst was, ook vanwege het coronavirus. Door respondenten hierin vrij te laten en te laten zien dat je aan hen wil conformeren hoopte de onderzoeker al een goodwill te kweken bij de respondenten. Voor en na die tijd aangeven dat je de bijdrage van hen aan het onderzoek waardeert.

Hoofdstuk 4 Analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit de analyse van de interviews met de respondenten weergegeven. De resultaten moeten uiteindelijk in de conclusie van dit hoofdstuk antwoord geven op de twee deelvragen en de hoofdvraag. In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven om een beeld te schetsen dat uit de interviews naar voren komt over de ervaringen van de beleidsambtenaren van het sociaal domein bij de omslag naar datagedreven sturing. Bij sommige analyses wordt het resultaat in aantallen uitgedrukt om te laten zien hoeveel respondenten uit de populatie over iets dachten of ervaren. Verder worden er in dit hoofdstuk citaten van respondenten gebruikt om een beter beeld te schetsen over een bepaalde situatie, ervaring of gevoel. Citaten worden meestal aangegeven met het correspondentie nummer van de respondent ervoor. Als in de tekst een nummer staat dan wordt daarmee verwezen naar een respondent die dat nummer toegekend heeft gekregen om de anonimiteit te waarborgen van de respondenten in dit onderzoek. Ook wordt de theorie die in het theoretisch hoofdstuk van dit onderzoek is beschreven getoetst met de resultaten uit de analyse van de interviews van dit onderzoek. Hiermee wordt bedoelt dat er wordt gekeken of de literatuur overeen komt met wat respondenten in de praktijk ervaren.

Door de decentralisaties van het sociaal domein in 2015 is het plan gekomen om meer integraal beleid te maken dat beter bij de inwoner aansluit. Het idee van één gezin, één plan en één regisseur geeft de bedoeling van dit beleid goed weer. Respondenten geven aan dat het de bedoeling is om dus meer integraal te gaan werken waarbij de intrede van datagedreven sturing ook een grote rol speelt. De integraliteit en het meer datagedreven werken brengt voordelen met zich mee maar er worden ook barrières ervaren. In dit hoofdstuk wordt per topic in een paragraaf besproken hoe respondenten de omslag naar datagedreven sturing ervaren. Wat duidelijk uit de interviews naar voren komt is dat het meer data voor handen hebben de communicerende vaten tussen de pijlers van het sociaal domein beter in beeld brengt. Ook een snel en beter inzicht in een probleem doormiddel van data en dashboards wordt als prettig ervaren. Data is een fijn startpunt om vanuit te werken wordt gezegd. Het steeds meer data voor handen hebben van data en werken met data zorgt ervoor dat data in vergelijking met vroeger waar het meer als evaluatie middel werd gebruikt nu ook steeds meer aan de voorkant van de beleidscyclus gebruikt wordt. Wel komt duidelijk naar voren dat data als een instrument wordt gebruikt naast de kennis van de professional, het gesprek met externe partners en het gesprek met de burger. Data wordt niet als de heilige graal gezien in het oplossen van een probleem, de context bij data blijft omdat data interpreteerbaar is. Zo wordt het verschil in definities van data ook als een gevaar gezien in het gebruik van data. Het hanteren van verschillende definities binnen een organisatie kan voor foutieve registratie leiden en dus tot foutieve conclusies waarop beslissingen worden gebaseerd. De kwaliteit van data is dus ook belangrijk om datagedreven te kunnen sturen. Tot slot is wordt de AVG-wetgeving als een harde barrière ervaren. Deze wetgeving die de burger moet beschermen voor de privacy van persoonsgegevens wordt gezien als een storende factor in het meer

integraal kunnen werken doormiddel van het delen van gegevens en combineren van data. Het wordt ervaren als een grote factor die de omslag naar datagedreven sturing binnen het sociaal domein op het gebied van een meer integrale werkwijze vertraagd.

4.1 Verandering in ambtelijke organisatie

Deze paragraaf gaat in op hoe beleidsambtenaren de veranderingen in de ambtelijke organisatie ervaren die de omslag naar datagedreven sturing met zich meebrengt. Respondenten in de interviews hebben aangegeven dat datagedreven sturing meer integraal werken vraagt tussen de drie pijlers in het sociaal domein, met andere domeinen, maar ook met externe partners. Verschillende definities die worden gebruikt in de ambtelijke organisatie kunnen invloed hebben op de manier van registreren van data en dus op de kwaliteit van data in de gemeentelijke datasystemen. Als data niet goed wordt geregistreerd kunnen er verkeerde conclusies worden getrokken uit de data. Beleidsambtenaren binnen het sociaal domein hebben behoefte aan eenduidige definities.

Om datagedreven te kunnen sturen is het belangrijk dat de gemeentelijke organisatie zo is ingericht dat het datagedreven sturing faciliteert. Het onderzoek van Van Zoonen (2020) stelt dat de onderzoeksafdelingen in de kleinere gemeenten zijn verdwenen door bezuinigingen. In dit onderzoek heeft één respondent geparticipeerd die werkzaam is bij een kleine gemeente (<50.000) en deze gemeente heeft geen onderzoeksafdeling. Dit is voor een kleine gemeente niet zo heel gek gezien de budgetten van kleine gemeenten. Ook heeft er één respondent uit een middelgrote gemeente deelgenomen (50.000 > 100.000) en deze gemeente heeft wel een onderzoeksafdeling. Wat opmerkelijk is, is dat van de 11 respondenten die werkzaam zijn bij een grote gemeenten (>100.000 inwoners) daarvan twee gemeenten geen onderzoeksafdeling hebben. Dit is opvallend want een onderzoeksafdeling (afdeling statistiek en onderzoek) is een belangrijke bron van cijfers en data. Een adviseur informatievoorziening van een grote gemeente geeft aan dat het vooral om prioritering gaat of een gemeente de stap naar datagedreven sturing wil maken en natuurlijk ook om geld, daarom kunnen grote gemeenten deze stap vaak sneller zetten. De informatieregisseur meent dat het erg belangrijk is voor een gemeente om het datagedreven werken stap voor stap te realiseren en vooral niet te snel. Dit is belangrijk omdat je dingen gaat vergeten als je veel dingen tegelijk doet. Een respondent die werkzaam is bij een grote gemeente heeft dashboards voor handen maar niemand in de organisatie van het sociaal domein had vragen die aansluiten bij de gegevens die in het dashboard staan. Een tip van deze beleidsambtenaar is dan ook; denk goed na waarom je die gegevens wil verzamelen, en wat wil je met die data. Dit argument wordt bijgestaan door (5 van de n=13) respondenten in de interviews. Als beleidsambtenaar moet je dus eerst de juiste vraag stellen anders schiet het verzamelen van data het doel voorbij. Respondent 6 meent ook dat de data er wel is en er veel met data kan, maar het vooral belangrijk is om de juiste vraag te stellen. Het citaat hieronder vat goed en bondig samen wat de respondenten in de interviews beschrijven.

7. "Ja, ook dat je heel goed moet weten elke vraag je wilt stellen en dat je niet zomaar data moet verzamelen. Dat is geen doel, maar dat is een middel."

Over de overtuiging dat "iets gedaan moet worden" met datagedreven sturing zijn de respondenten het over eens maar niet elke collega is hiervan overtuigd. Bij de ene gemeente zijn alle beleidsambtenaren van het sociaal domein geïnteresseerd en nieuwsgierig en bij de andere gemeente ziet niet iedere collega het nut ervan in; "want hoe we nu werken gaat toch goed" is dan een terugkomende reden. Vanuit het management wordt ook steeds meer gestuurd dat datagedreven werken bij het werkproces hoort. Er wordt dus van de beleidsambtenaren verwacht dat ze cijfermatig verbanden kunnen leggen, interpreteren en ook kunnen onderbouwen. Hierover meer in de paragraaf over nieuwe competenties. De informatieadviseur sociaal domein denkt dat het handig zou zijn dat bij bijvoorbeeld het format om een beleidsnotitie te schrijven er een check in moet staan dat het afgestemd is met de afdeling die verantwoordelijk is voor informatievoorziening. Dit zoals dit ook afgestemd moet worden met een leidinggevende, strateeg, en planning en control. Dit zorgt er ook voor dat het meer wordt ingebed in het werkproces. Respondent stelt "We moeten erop sturen, we moeten het belangrijk gaan vinden.". De verandering in de ambtelijke organisatie en samenwerking komt altijd nog uiteindelijk neer op de persoon die je tegenover je hebt zo wordt duidelijk uit enkele interviews. Wat direct opviel uit de analyse van de onderzoeksgegevens is dat alle respondenten aangeven dat ze verwachtten en ook hoopten door datagedreven sturing meer integraal te gaan werken. Vooral meer integraal werken tussen de drie pijlers van het sociaal domein (Jeugd, WMO en Participatie) die tot de gemeentelijke taken behoren na de decentralisaties van het Rijk naar de gemeenten in 2015 werden genoemd. Respondenten gaven aan dat ze hadden gedacht dat ze vanuit de gedachten van de decentralisatie in 2015 van één gezin, één plan, één regisseur meer integraal zouden gaan werken en de publieke waarde voor de burger te verbeteren. Het citaat hieronder geeft weer hoe respondenten het meer integraal werken en het gebruik van data voor zich zien en hoe deze werkwijze de publieke waarde voor de inwoner kan verbeteren.

10. "Ik denk dat als je cijfers verzameld over intern al van wie is bekend met dit gezin, wie gaat er allemaal langs met welke boodschap. Dan maak je het alleen maar beter denk ik voor iemand als je daar dat soort chaos weet te voorkomen."

In de interviews komt duidelijk naar voren dat data de communicerende vaten van het sociaal domein beter in kaart brengt (4 van de n=13). Doordat deze communicerende vaten beter in beeld komen kun je beter zien wat het beleid van de ene pijler als effect heeft op een andere pijler binnen het sociaal domein en daarom wordt ook een meer integrale aanpak meer nodig geacht. Het inzicht van data op de communicerende vaten van het sociaal domein wordt als prettig ervaren en gezien als bewustwording van een meer integrale aanpak bij beleidsproblemen binnen het sociaal domein. Het citaat hieronder geeft weer hoe deze inzichten aanstuurt om collega's buiten de eigen kokers op te zoeken.

1. 'Dus als ik iets doe heeft dat vaak ook weer invloed op een collega haar vakgebied. Die communicerende vaten worden door data wel heel inzichtelijk. Data brengt dat landschap wel echt beter in kaart.'

Een respondent geeft aan dat meer integraal werken, en minder verkokerd werken, ook iets doet met de doelstelling. Zo stelt deze respondent dat de doelstelling niet meer alleen wordt benaderd vanuit één koker maar het een meer gezamenlijk doel wordt dat beter aansluit bij hoe de inwoner het ervaart. De publieke waarde door het integraal werken verbeterd dus in de ogen van deze respondent. Dezelfde respondent meent dat het voor de beleidsambtenaren soms lastig is om op inhoud de volledige breedte te pakken omdat de wetgeving binnen de drie pijlers van het sociaal domein heel anders zijn. Het vraagt dus om wat meer kennis buiten je eigen beleidsveld te hebben. Er kan een vraag binnen komen binnen één van de pijlers, bijvoorbeeld een uitkeringsaanvraag vanuit de participatiewet. Als blijkt dat persoon wel wil werken maar dit onmogelijk is door onhandelbare kinderen thuis dan ligt de oplossing misschien wel bij Jeugdhulp. Dit is dan ook vooral voor de consulent in de uitvoering een uitdaging stelt de respondenten.

Door integraal te werken krijgen verschillende beleidsafdelingen intern binnen het sociaal domein meer met elkaar te maken. In de interviews geven ook (7 van de n=13) respondenten aan dat er wel eens misverstanden bestaan over definities. Juist waar iedereen denkt dat een definitie vrij logisch is over bijvoorbeeld het begrip 'cliënt' kunnen hier verschillende definities voor worden gehanteerd. Het is bij het registreren en aflezen van data belangrijk om dezelfde definities te hanteren anders kan dit een vertekend beeld schetsen in de data en kunnen er verkeerde conclusies uit worden getrokken. Een goed voorbeeld hiervan is van een respondent die aan een collega vroeg hoeveel klanten ze voor een bepaald traject hadden. Vervolgens kan een collega het aantal beschikkingen tellen en neemt dat als het aantal klanten, maar één persoon kan meerdere beschikkingen hebben. Dit is één van de voorbeelden die naar voren komt in de interviews over het verschil in definities en hoe belangrijk het is om dezelfde definities te hanteren ondanks dat je kunt zeggen wat maakt dat kleine verschil in opvatting over een begrip nou uit. Deze misverstanden kunnen worden voorkomen als er eenduidige definities bestaan over begrippen. De adviseur informatievoorziening sociaal domein stelt dat registreren de basis is en ze ervoor hebben gekozen om definities toe te voegen aan de dashboards om zo duidelijkheid te creëren. Respondent geeft ook aan dat een definitie van een begrip vrij logisch klinkt, zoals bijvoorbeeld de definitie van een cliënt. Toch kijken mensen hier anders tegen aan en tellen ze het anders mee in de systemen. Respondent stelt dat bij enkelvoudige vraagstukken informatieanalisten dit zelf kunnen creëren maar bij grotere vraagstukken een sessie wordt gehouden met onder andere beleidsambtenaren om de definities op één lijn te krijgen. Ook al werken bepaalde domeinen ondanks integraal beleid soms nog verkokerd, de definities binnen het systeem zijn dan wel hetzelfde.

10. 'Dat zeiden we net ook al tegen elkaar van je zou telkens als je dat jargon gebruikt, daar net even bewust van moeten zijn dat je bij elkaar checkt van heb je daar hetzelfde beeld bij of niet. Dat is op zich wel een goed voornemen.'

5. 'Ja het is een definitie en doet iedereen dan ook hetzelfde. Nou en dat is het zwakke punt van datagedreven sturing. Zie je ook daadwerkelijk wat er gebeurt. Of is dat in ieder geval getroebleerd door het feit dat mensen net even wat andere dingen doen dan jij had verwacht. En dat betekent dat je altijd in gesprek moet blijven met de mensen die de streepjes zetten in dat systeem.'

Hierboven is in de twee citaten te zien dat respondenten zich bewust zijn van verschil in definities en hoe cliché het ook klinkt communicatie hierin belangrijk is. Opvallend is dat het bewust zijn van de gevaren van verschillende definities er is, maar dat hier vaak niet op wordt geacteerd door bepaalde definities vooraf vast te zetten binnen de organisatie zoals de adviseur informatievoorziening wel doet. Daarnaast kunnen er ook nog verschil in definities bestaan tussen de beleidsorganisatie van het sociaal domein en haar uitvoeringsorganisaties en de personen die data registreren. Een ander voorbeeld betreft vluchtelingen die binnenkomen en zich aanmelden bij de gemeentepoort. Wat wordt de reden die je opgeeft waarom ze binnen zijn gekomen en hoe noteer je dit in het systeem. Noteer je als reden dat ze uit een andere gemeente komen, of als reden uit een ander land of als reden iemand heeft geen werk. Het blijft dus belangrijk om daar uniformiteit in te krijgen en in gesprek te blijven met elkaar welke definities worden gehanteerd.

11. 'Wat ik nu zie is dat waar in het begin eigenlijk achteraf werd geconfronteerd met een vraag van we hebben informatie nodig, kun je die leveren. Dat ik nu helemaal aan de voorkant wordt betrokken bij processen, waardoor ik in het begin dingen kan fijn slijpen, waardoor ik aan de achterkant daar niet mee geconfronteerd wordt [...].'

In gesprek blijven blijft overal het sleutel principe, zo ook bij het managen van verwachtingen is het gesprek belangrijk. Het is interessant om te zien dat veel beleidsambtenaren van het sociaal domein hadden verwachten dat de omslag naar datagedreven sturing sneller zou gaan. Ze hadden de verwachting en de ambitie om er mee aan het werk te gaan. Een respondent stelt dat binnen zijn organisatie hoge ambities zijn en niet altijd zicht is op de realiteit dat de organisatie qua datavolwassenheid nog niet zo ver is. Hierdoor heeft de respondent veel verwachtingen moeten managen met hoe de organisatie ervoor staat betreft de datavolwassenheid. De adviseur informatievoorziening geeft aan dat als er in het begin een vraag kwam vanuit de beleidsambtenaren de visualisaties op het dashboard vaak niet overeenkwamen met de inzichten die de beleidsambtenaren hoopten te krijgen. Juist hierdoor zijn ze vanuit de informatievoorziening afdeling door gaan ontwikkelen op de dingen waar ze tegenaan liepen. Op deze manier is het product, het dashboard, steeds beter ontwikkeld tot waar ze nu staan. In het citaat hierboven is te zien hoe de organisatie van deze momenten heeft geleerd en hoe ze dit nu aanpakken. Samenvattend is het dus belangrijk dat door

meer integraal te werken waarbij datagedreven sturing een drijfveer in is, dat er eenduidigheid bestaat over definities en het managen van verwachtingen belangrijk is voor duidelijkheid in de organisatie. Het cliché van in gesprek blijven met elkaar bewijst zich ook hier weer.

4.2 Verandering in werkzaamheden

In deze paragraaf wordt gekeken naar veranderingen in werkzaamheden van de beleidsambtenaren en hoe de respondenten dit ervaren en hiermee omgaan in de omslag naar datagedreven sturing. Uit de interviews met de respondenten blijkt unaniem dat tellen en vertellen belangrijk is bij datagedreven werken. Data geeft makkelijker inzicht in problemen en wordt daarom ook steeds meer aan de voorkant gebruikt van de beleidscyclus om problemen efficiënter en beter te kunnen identificeren.

Interessant is dat door de hoeveelheid data die beschikbaar is en het steeds meer gedwongen kader om data aan de voorkant te gebruiken om het probleem te identificeren dit beleidsambtenaren bewust heeft gemaakt van hun eigen manier van werken. Een aantal respondenten stellen dat er eigenlijk geen format is over hoe een beleidsprobleem wordt aangepakt en dat beleidsambtenaren hier vrij in zijn. Er was één respondent die meent dat het soms wel lijkt alsof beleidsambtenaren hun studie Bestuurskunde zijn vergeten met modules zoals ‘methoden en onderzoek’. Doordat ze steeds meer gedwongen worden om meer data bij beleid te gebruiken verlegt dit ook het startpunt van het identificeren van het probleem. Respondenten geven aan dat het voorhanden hebben van data prettig is bij het sneller en beter kunnen analyseren van een probleem. Verder komt naar voren dat ze een meer onderzoekende houding krijgen doordat data meer inzicht geeft. Opmerkelijk is dat er één respondent is die hoopte en verwachtte dat beleidsambtenaren veel meer aan het werk zouden zijn op deze manier maar het nog vaak is op de manier van hamer zoekt de spijker.

Alle respondenten (n=13) geven aan dat data inzicht geeft in een probleem en een fijn startpunt is om een probleem te analyseren. Het sociaal domein heeft door data meer inzicht waar bepaalde problemen zich concentreren. Uit de interviews benoemen ook (5 van de n=13) respondenten dat ze door het gebruik van data wijkgericht gaan werken. Zo geven de respondenten aan dat ze bepaalde gegevens per wijk kunnen combineren en problematiek in wijken beter kunnen identificeren en dus wijkgericht gaan werken. Toch stelt respondent 1 dat het soms zoeken is en lastig kan zijn ondanks de inzichten die data geven. Hiermee doelt de respondent op de paradox dat door data meer inzicht wordt gecreëerd en tegelijkertijd het meer complexiteit van vraagstukken met zich meebrengt door deze nieuwe inzichten. Een ander voordeel dat in de interviews is benoemd is dat door het inzicht van data ook commitment teweeggebracht kan worden vanuit bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisaties. In de interviews kwam naar voren dat data tweeledig als middel gebruikt kan worden naar de uitvoeringsorganisaties toe. Het eerste is doordat data inzicht geeft het uitvoeringsorganisaties kan overtuigen om mee te gaan in bepaalde keuzes. Het tweede is dat een gemeente met eigen data steviger aan de onderhandelingstafel zit als er contracten moeten worden afgesloten met de uitvoeringsorganisaties. Het citaat hieronder illustreert hoe een respondent dit in de praktijk doet.

1. "Dan kun je ook je partner uitleggen we zien dit gebeuren en dat maakt dat we dit nu willen doen. Er gebeuren hele goede dingen maar misschien moeten we dat nog interventiseren."

Het meekrijgen in het beleid en het in contact staan met de uitvoeringsorganisaties is belangrijk voor beleidsambtenaren. Zo kwam er bij (8 van de n=13) heel duidelijk naar voren dat data een middel is om beleid te maken en de duiding en context in de uitvoering altijd belangrijk blijft. Vooral in het sociaal domein waar het veel om de leefwereld gaat van kwetsbare mensen blijft context en duiding belangrijk. Omdat de context en duiding van data een veel besproken onderwerp is in de interviews en als erg belangrijk wordt gezien door de respondenten wordt dit per bulletpoint hieronder besproken.

- **Duiding van data**

10. "Met de uitvoering heb je wel continue contact, omdat het belangrijk is om sowieso het verhaal achter data te hebben. Er zijn ook altijd casussen die gewoon niet passen binnen alles wat we bedacht hebben. Dan moet je sowieso nog gaan zoeken, dat is gewoon maatwerk. Maatwerk blijft in het sociaal domein belangrijk."

Het citaat hierboven beschrijft het belang van duiding van data binnen het sociaal domein. Zo staan in het dashboards vaak ook Key Performance Indicators (KPI's). Dit zijn cijfermatige prestatie indicators in een organisatie. Respondent 5 geeft aan dat dit voor het gevoel makkelijk meetbaar is en het idee geeft dat je grip hebt. Dezelfde respondent geeft aan dat dit ten dele waar is alleen merkt wel op dat er een kanteling gaande is dat er ook meer naar outcome gekeken wordt naast de output. Dit kan dus om door met de uitvoeringsorganisaties in gesprek te blijven en hoe de inwoners de dienstverlening ervaren. Een andere respondent geeft dat je voorzichtig moet zijn met causaliteit tussen data. Respondent geeft aan het ook soms wel spannend te vinden of ze er wel op berust zijn dat data, en dan vooral binnen het sociaal domein, erg lastig is om causaliteit mee aan te tonen. Het voorbeeld dat hierbij werd gegeven is over vroeg signaleren en preventie in de schuldhulpverlening. Je wilt weten of het een effect heeft, maar respondent geeft aan dat er heel veel factoren zijn die invloed hebben op of iemand in de schulden komt of niet. De causaliteit tussen het succes van een project vroeg signaleren en of een persoon in de schulden komt laat zich dus lastig meten stelt deze beleidsambtenaar. Het dashboard laat niet zien of een project succesvol is, maar wel het bereik. Ook stelt respondent dat er meer is dan het bereik dat als succes gezien kan worden. Ook het aantal personen die niet meer terugvalt in de schuldhulpverlening kan een indicator zijn. De respondent laat hier zien dat er voorzichtig omgegaan moet worden met het beoordelen of een project een succes is als bepaalde indicators dat aangeven. Misschien heb je maar een kleine groep bereikt, misschien vallen inwoners snel weer terug in de schuldhulpverlening, maar als dit niet zichtbaar is in je indicatoren of project dan kan een project dus snel op basis van bepaalde indicatoren als succesvol worden beschouwd.

- **Context van data**

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat alle respondenten vinden dat enkel data niks zegt en er altijd context bij gezocht moet worden. Er kunnen zich autonome ontwikkelingen voordoen zoals vergrijzing binnen een gemeente die een stijging laat zien in bepaalde voorzieningen zoals bijvoorbeeld huishoudelijke hulp. Een ander voorbeeld is dat een gemeente dat minder jeugdzorgtrajecten heeft lopen dan een buurt gemeente het beleid misschien strakker heeft geformuleerd terwijl als je enkel naar data kijkt hier een ander oordeel over zou kunnen geven. Een respondent merkte op dat het belangrijk is om doelstellingen te zetten maar dat je die dus wel ergens tegen af moet kunnen zetten, want anders wordt het lastig om daar een verklaring bij te geven. Daarbij meent deze respondent ook dat als je gegevens van gemeenten gaat vergelijken er verschillende oorzaken kunnen zitten in het verschil in resultaat. Denk bijvoorbeeld aan een grote werkgever die failliet is gegaan in de regio, dit kan een vertekend beeld geven. In de interviews spreken (3 van de n=13) respondenten dat autonome ontwikkelingen een vertekend beeld kan geven in de resultaten en deze ontwikkelingen moeilijk zijn om beleid op te sturen omdat er weinig invloed op uit te oefenen is. Dit sluit dan goed aan bij het punt wat de respondenten aangeven van het ‘tellen en vertellen’. Dus niet enkel alleen op de cijfers afgaan, maar ook het verhaal eromheen aanhoren en in gesprek met de uitvoering om de cijfers te kunnen duiden wordt als erg belangrijk ervaren. Het citaat hieronder laat zien hoe het voorbeeld hierboven in praktijk wordt beleefd en hoe belangrijk duiding bij data is.

1. 'Wij hadden heel veel momenten in vergelijking met twee andere gemeenten uit de regio. Dan kun je zeggen dat is veel. Is dat dan goed of slecht? Dat is dan de interpretatie van data, en dat we met elkaar zeiden dat is goed. We vinden de werkwijze heel belangrijk en dat we dan tijdig de juiste momenten hebben betekend ook dat we het misschien goed benutten. Het hoeft dus niet per definitie verkeerd te zijn.'

Dat er dus altijd context en duiding bij data gezocht moet worden volgens de respondenten mag duidelijk zijn dat dit belangrijk gevonden wordt. Toch wordt er veel gebruik gemaakt van data bij het maken van beleid. In het theoretisch kader van dit onderzoek staat dat volgens Veenstra & Kotterink (2017) data vooral nog wordt gebruikt voor de verantwoording en sturing op het beleid (monitoring) en de beleidsvorming zelf. Beleid wordt vaak geconceptualiseerd in een beleidscyclus die uit verschillende fasen bestaat. Deze fasen zijn de vaststelling van de agenda, beleidsformulering, besluitvorming, uitvoering en evaluatie van het beleid. Twee respondenten hebben het gehad over de invloed van data op de agendavorming van beleid. Eén respondent geeft aan dat sinds de decentralisaties van 2015 van het overhevelen van Rijkstaken naar gemeente er veel discussie is over de budgetten binnen het sociaal domein, dat deze niet hoog genoeg zouden zijn voor de taken die ze moeten uitvoeren. Respondent ziet het dan ook mogelijk om de inzichten van data die multiproblematiek laten zien een titel is om opnieuw in discussie te gaan met het Rijk. Zo stelt respondent dat het Rijk de wetten stuurt, maar het geld ook nog eens in bundeltjes verpakt en die

budgetten mag je dan vaak ook niet combineren, dit is lastig in de verantwoording zo stelt respondent. Respondent hoopt dat als je met data kunt aantonen dat de problematiek complexer is in de vorm van multiproblematiek, dat er dan meer ruimte is om deze budgetten anders te gaan besteden. Een tweede respondent geeft aan dat als ervan uit bijvoorbeeld de uitvoering naar voren komt dat een bepaalde verordening van de gemeente in de weg staat bij het beter aanpakken van een probleem, deze data ook als overtuigingsmiddel gebruikt kan worden naar de politiek. Het gebruik van data om invloed uit te oefenen op de agendavorming van het beleid is een eyeopener omdat door het creëren van inzicht met data vooral beleid werd aangepast, maar het kan dus ook worden gebruikt om de agenda of een budget aan te passen. Het citaat hieronder geeft goed weer hoe data hierin een rol zou kunnen spelen.

5. "Met data kun je dan politiek het inzicht geven dat de praktijk iets uitwijst en of ze politiek bereid zijn om een besluit te nemen dat bijvoorbeeld als consequentie heeft dat je er meer geld gaat uitgeven, maar wel meer mensen beter worden geholpen, en dus de publieke waarde van de dienstverlening wordt verhoogd."

Verder komt uit de interviews naar voren dat data steeds meer gebruikt wordt aan de voorkant van de beleidscyclus (de beleidsformulering) en voor de monitoring van het beleid (in de beleidsuitvoering) doormiddel van vaak real-time dashboards. Zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren is gekomen maakt dataproblemen inzichtelijk en geeft het richting zoals respondenten menen. Dit maakt het ook dat data ook wordt gebruikt bij de beleidsformulering. Data wordt ook veel gebruikt bij de beleidsuitvoering waarbij vooral het monitoren van het beleid (bijsturen) van het beleid doormiddel van real-time gegevens op een dashboard een belangrijk aspect is. Tot slot wordt data waar het voornamelijk al voor werd gebruikt binnen de beleidscyclus gebruikt, de evaluatie. Uit de interviews komt naar voren dat (5 van de n=13) respondenten data een prettig middel vinden om keuzes beter te kunnen verantwoorden. Dit heeft betrekking op de fase van de beleidsformulering naar de evaluatie van het beleid. Door aan de voorkant inzicht te hebben en een probleem goed in kaart te kunnen brengen en met onderbouwde argumenten, waarin data een grote factor kan spelen, het beleid uitgevoerd gaat worden kan tijdens de evaluatie beter worden verantwoord waarom aan de voorkant bepaalde keuzes zijn gemaakt. Wat Veenstra & Kotterink (2017) stellen dat data vooral nog gebruikt wordt voor de verantwoording (evaluatie), sturing van het beleid door monitoring en de beleidsformulering kan worden bevestigd voor hoe dat nu binnen het sociaal domein gaat volgens respondenten van dit onderzoek. Met andere woorden data is altijd al voorhanden geweest binnen gemeenten, maar tegenwoordig is er steeds meer data beschikbaar en wordt het ook meer gebruikt aan de voorkant van het beleid door een beter en efficiënter inzicht te krijgen in het probleem. Ook wordt data nu meer als monitoring gebruikt in plaats van het als verantwoordingsmiddel achteraf te gebruiken zoals vroeger. De duiding en context van data vanuit de uitvoering blijft volgens de respondenten een heel belangrijk punt. Er mag niet blind van data uit worden gegaan vinden de respondenten in dit onderzoek. Data wordt als een prettig middel ervaren, maar niet als enige instrument bij het maken van beleid.

4.3 De mate van invloed dat data heeft op het beleid

Deze paragraaf gaat in op wat beleidsambtenaren verwachten wat de invloed van data zou zijn op het beleid en hoe ze dit ervaren. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat data gezien wordt als een instrument naast de kennis van de professional, het gesprek met externe partners en het gesprek met de burgers. Data prevaleert niet boven deze genoemde instrumenten, maar wordt als erg fijn gezien omdat het snel en overzichtelijke inzichten kan geven. Verder wordt er ingegaan op voorspellende analyses en het meer automatiseren van simpele administratieve taken door softbots die gebruik maken van data.

In het theoretisch kader van dit hoofdstuk komt het onderzoek van Van Zoonen (2020) terug waarin de auteur beweert dat bestuurlijke inzichten, ambtelijke kennis, beleidsrichtingen of burgerwensen geen vanzelfsprekende plaats meer hebben bij ‘datasturing’. Van Zoonen (2020) stelt dat data richting bepaalt terwijl bestuurders en ambtenaren meevaren en burgers niet meer aan bod zijn. In dit onderzoek is gevraagd naar wat de beleidsambtenaren dachten in welke mate data invloed zou hebben op het beleid. Onverwacht was dat drie respondenten met het verweer kwamen dat vooral de politiek het beleid en koers bepaald. De gemeente is een politiek bedrijf waar de politiek de koers aangeeft die gevaren wordt. Als onderzoeker zette dit mij aan het denken. Stelde ik de vraag niet goed, begrepen de respondenten mijn vraag niet goed of maakten ze hier een goed punt. De politiek is dus inderdaad de belangrijke factor dat invloed heeft op het beleid. Los van of dit antwoord gaf op mijn vraag. Eén van deze respondenten gaf aan werkzaam geweest te zijn bij een kleinere gemeente en daar datasessies heeft gehouden met raadsleden zodat ook raadsleden werden meegenomen in de ontwikkelingen. De respondent heeft dit als prettig ervaren en gaf aan dat de raadsleden dit ook als prettiger ervaren omdat ze hierdoor aan de hand van data goed inzicht kregen in bepaalde situaties of problemen. Het citaat hieronder is belangrijk omdat het weergeeft dat het om inzicht creëren gaat binnen de politiek los van op welke manier je dingen zou moeten aanpakken die per kleur kan verschillen.

“Dus we gaven geen oordeel over de politiek, over wat je zou moeten doen. Maar we lieten de mensen wel zien wat we zagen. Dat hielp ontzettend goed.”

Bijna alle respondenten hadden van tevoren al gedacht dat data niet de overhand zou nemen op het beleid en dat het in gesprek blijven met de inwoner blijft, net zoals het gesprek met de uitvoering en kennis van de professional. Vooral de inwoner blijft altijd centraal staan bij het beleid en de mening van de inwoner blijft een centrale rol innemen stellen respondenten. Tot slot geeft (4 van de n=13) respondenten aan dat het data op dashboards handig vindt om trends en ontwikkelingen mee te kunnen zien en volgen. Ook om een inschatting te maken voor begrotingen in de toekomst. Respondent 10 voegt eraan toe dat een dashboard overzichtelijk is en een veel efficiëntere manier van werken is dat tijdswinst geeft en dat wordt als leuk ervaren. Data kan het aspect richten en daardoor maak je niet op incidenten beleid maar op trends en ontwikkelingen en dat is veel waardevoller meent de respondent. Het citaat hieronder laat zien dat de respondent van tevoren dacht dat het werken met data belangrijker

zou worden in het werk maar dat het uiteindelijk ook andere instrumenten zijn dat richting van beleid bepaald. De laatste zin illustreert goed hoe respondenten over de invloed van data op beleid denken.

2. "Ik had aan de voorkant meer waarde aan data toegekend dan noodzakelijk was. Uiteindelijk blijft het een instrument en zijn er andere kwalitatieve beleidsmatige bewegingen die ook in een bepaalde uitkomst sturen."

Tot slot is de voorspellende analyse besproken dat in de volksmond ook wel het algoritme wordt genoemd. Ook meer automatisering doormiddel van data is bij enkele respondenten ter sprake gekomen. Bij dit onderwerp was het toeslagenschandaal van de Belastingdienst het eerste waaraan gerefereerd werd door respondenten. Het was merkbaar ze hierdoor erg terughoudend waren over algoritmes binnen het sociaal domein. Een respondent stelt dat een besluit altijd terug te leiden moet zijn waarom een algoritme bij een bepaalde persoon uitkomt. De transparantie blijft dus een belangrijk aspect voor deze respondent. Een andere respondent staat positief tegenover het gebruik van een algoritme voor enkel kleine en makkelijke aanvragen. Toch moet er altijd steekproefsgewijs worden gecontroleerd hoe het algoritme functioneert. Interessant is dat Falk (2021) aangeeft dat algoritmes vaak worden ontwikkeld en aangekocht door commerciële bedrijven en daardoor het systeem van het algoritme met commerciële logica is ontwikkeld. De diensten van commerciële digitale logica zitten vaak vol met aannames van commerciële actoren die de dienst framen als gesitueerd in een functionerende markt en als neutraal of positief streven terwijl overheidsdiensten juist negatief zijn. Respondent 8 stelt dat klanten binnen het sociaal domein geen keuze hebben en afhankelijk zijn van de dienst van de gemeente. Dit geeft heel mooi aan wat Falk (2021) beschrijft. Een inwoner die afhankelijk is van een gemeente is geen dienst als gesitueerd in een functionerende markt. Als een consument geheel afhankelijk zou zijn van een commerciële partij en een algoritme "het lot" bepaald dan maakt dit de consument ook erg kwetsbaar, maar de consument is niet geheel afhankelijk want die heeft nog een eigen keuze. Een burger is dat wel in bepaalde situaties van de gemeente binnen het sociaal domein. Met als voorbeeld het toeslagenschandaal lieten de respondenten doorschemeren huiverig te zijn voor het gebruik van algoritmes binnen het sociaal domein.

6. "Als ze in de problemen zitten kun je ze wel vinden, maar je wilt ze hebben voordat ze in de problemen zitten."

Tot slot is het voorbeeld van schuldenproblematiek een paar keer naar voren gekomen. Door meer samenwerking in de uitvoering met bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, energiebedrijven en zorgverzekeraars kunnen gemeenten door data die deze externe partners doorspelen meer preventief optreden in de uitvoering. Als een inwoner één of meerdere van deze rekeningen niet betaald kan dit een sein zijn voor begin van schuldenproblematiek. Dit convenant wordt als een prettig middel ervaren en wordt ook als een vorm van datasturing gezien door de beleidsambtenaren. Meer dan de helft van de respondenten geef ook aan data te willen kunnen gebruiken als preventiemiddel. Het landelijke

Convenant Vroegsignalering wordt als datasturing gezien en als een goede ontwikkeling gezien door de respondenten. Dit vooral door haar preventieve werking. Het citaat hieronder vat bondig samen hoe de respondenten het gebruik van data inzetten. Kortom dachten alle respondenten in dit onderzoek van tevoren al data niet een dominantere rol zou krijgen op het beleid over de traditionele instrumenten zoals het gesprek met de inwoner, gesprek met de uitvoering en kennis van de professional. De respondenten bevestigen dat deze gedachten vooraf overeenkomen met de invloed van data op het beleid zoals ze dat nu ervaren. Het gebruik van voorspellende analyses en meer automatisering doormiddel van data willen respondenten vooral voor simpele beschikkingen en taken waarbij transparantie voor een gemaakte keuze een belangrijke voorwaarde is.

4.4 Nieuwe competenties bij datagedreven sturing

In deze paragraaf gaan we in op de nieuwe competenties die datagedreven sturing meebrengt voor beleidsambtenaren. De respondenten geven vooral aan dat de competenties analyseren, het kunnen interpreteren van data, en daaraan de juiste conclusies kunnen verbinden belangrijk zijn. Door meer gegevens uit te wisselen binnen het sociaal domein en meer integraal werken doordat data communicerende vaten van het sociaal domein inzichtelijk maakt wordt de competentie van goed kunnen communiceren ook als belangrijk beschouwd.

Het topic nieuwe competenties bij datagedreven sturing is niet veel stof van gesprek geweest in vergelijking tot andere topics in de interviews. Maar over dit topic was wel veel eenduidigheid over welke competenties komen kijken bij meer datagedreven sturing. Respondenten gaven vooral aan dat ze eigenlijk van tevoren niet veel na hadden gedacht over welke nieuwe competenties ze verwachtte nodig te hebben bij de omslag naar meer datagedreven sturing. In de interviews noemden (11 van de n=13) respondenten dat data kunnen interpreteren en er de juiste conclusies uit kunnen trekken een competentie is die ze verwachten nodig te hebben. Hetzelfde geldt voor het kunnen aflezen van het dashboard. Tegelijkertijd menen de respondenten dat je als beleidsambtenaar deze competentie al zou moeten bezitten en niet per se nieuw zou moeten zijn. Ook wordt (4 van de n=13) communiceren genoemd als belangrijke competentie dat door domeinoversteigend werken wordt gevraagd.

Beleidsambtenaren moeten buiten hun eigen kokers verbindingen leggen en communiceren met collega's. Ook wordt communicatie genoemd bij het contact tussen de twee verschillende werelden van beleidsambtenaren sociaal domein en die van de meer technische kant van de applicatiebeheerders en afdeling onderzoek en statistiek, dashboardbouwers enzovoort. Verder komt terug uit de interviews dat daar waar een gemeente een afdeling heeft voor onderzoek en statistiek (of een vergelijkbare afdeling) ook ondersteunt bij het werken met datagedreven sturing. Een respondent dat bezig is geweest met een project en data wilde gebruiken om de schuldenproblematiek aan te pakken stelt dat zijn enthousiasme voldoende is om hieraan te beginnen al weet hij dat hij niet per se vaardig is met data. Hij stelt dat er collega's zijn die hem de gewenste data kunnen leveren en erbij helpen. Hij moet het alleen kunnen interpreteren. Hiervoor moet je ook communicatief vaardig zijn om met je collega's

te kunnen overleggen en een taakverdeling te maken. Batistic & Der Laken (2019) stellen in hun onderzoek dat data-analyses alleen waarde toevoegen als de juiste IT-infrastructuur aanwezig is, de organisatiecultuur ervoor is, en het personeel vaardig genoeg is. De organisatiecultuur kan gezien worden waarin alle werknemers deze omslag maken, maar ook is het belangrijk in de organisatiecultuur dat er collegialiteit is en werknemers elkaar helpen en ondersteunen waar nodig.

Wat opvalt is dat tenminste (5 van de n=13) respondenten in het onderzoek vaak al affiniteit hebben met data en cijfers. Dit kwam doordat ze nog niet zolang waren afgestudeerd en tijdens hun studievakken zoals statistiek hebben gehad. Ook één respondent had veel ervaring met data vanwege een vorige werkgever. Deze respondenten beleven het werken met data en cijfers dan ook als prettig en niet per se als iets nieuws. Deze groep keek ook voordat de gemeentelijke organisatie de omslag van datagedreven sturing aan het maken was positief tegenover het gebruik van data omdat ze wisten dat ze hierin over het algemeen in vaardig zijn en al wisten dat data een toevoeging is. Tot slot komt duidelijk in de interviews naar voren dat de collega beleidsambtenaren elkaar helpen bij het werken met datagedreven sturing. De respondenten geven aan dat collega's die minder affiniteit met data en cijfers hebben bepaalde taken dan ook overlaten aan collega's die het als leuk ervaren om met data te werken. Collegialiteit en elkaar helpen is dus een belangrijke stap bij datagedreven sturing voor de beleidsambtenaren binnen het sociaal domein. Ook komt uit de interviews naar voren dat collega's altijd wel de mogelijkheid hebben om hierin hulp te krijgen van collega's, dan wel niet bij collega's uit de technische datateams of dashboardbouwers. Om een beeld te geven over hoe de respondenten dachten dat datagedreven sturing nieuwe competenties met zich mee zou brengen die ze nog niet vaardig zouden zijn of hier tegenop zouden zien zijn hieronder in de paragraaf twee citaten weergegeven dat een goed beeld schetst over hoe respondenten hier tegenaan kijken.

I''Iedereen wordt wel stapsgewijs meegenomen in simpele stappen. Dat is wel heel essentieel denk ik.''

7. ''Leuk om aan de slag te gaan met iets wat ik niet ken. Ik vond het leuk en een uitdaging.''

Samenvattend is vooral de competentie van het kunnen analyseren belangrijk bij de omslag naar datagedreven sturing. Daarbij merken de respondenten wel op dat ze vinden dat een beleidsambtenaar binnen het sociaal überhaupt al in het bezit moet zijn van deze competentie. Het kunnen communiceren met collega's van andere pijlers, domeinen of organisaties wordt ook als belangrijke competentie ervaren. Andere werelden kunnen andere talen spreken en daarom is communiceren een competentie dat als belangrijk wordt beschouwd bij de omslag naar datagedreven sturing.

4.5 Wetgeving en datagedreven sturing binnen het sociaal domein

Deze paragraaf gaat in op de AVG-wetgeving en datagedreven sturing binnen het sociaal domein.

Respondenten laten in de interviews doorschemeren dat deze wetgeving van invloed is op de snelheid waarmee de omslag naar het werken van datagedreven sturing wordt gemaakt. Eerder is al besproken dat datagedreven sturing meer integraal werken met zich mee brengt en dat domeinen binnen het sociaal domein gegevens willen combineren om meer integraal te kunnen werken.

Eén van de belangrijke factoren die de respondenten noemen die de snelheid van de omslag naar datagedreven sturing binnen het sociaal domein vertraagd is de privacywetgeving, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). De mogelijkheden om datagegevens te combineren om de burger beter te kunnen helpen en de publieke waarde te verhogen wordt in de weg gestaan door de AVG-wetgeving. De AVG-richtlijnen worden als een harde barrière gezien waardoor de ontwikkeling in het gebruik van data minder snel gaat dan veel beleidsambtenaren in beginsel hadden gedacht en gehoopt. Dit wordt als frustrerend ervaren door respondenten. De data mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor het is verzameld en mag dus niet worden gebruikt en gecombineerd voor andere doeleinden dan waarvoor het is verzameld. Respondenten geven aan dat ze hier mee te dealen hebben maar niet bij de pakken gaan neerzitten. Ze gaan opzoek naar oplossingen en zijn creatief. Respondent 1 zegt projecten en processen anders ingericht te hebben omdat deze tegen de grenzen van de wet aanliep en heeft toen moeten gaan omdenken. Meerdere beleidsambtenaren geven dit aan en daarom zijn ze ook meer wijkgericht gaan werken en niet op individueel niveau. Beleidsambtenaren hoopten door data meer op BSN-niveau problematiek en samenloop van problematiek te mogen en kunnen verklaren. De aanpak is nu vanuit herformuleren van beleid door cijfers sec per wet naast elkaar te leggen en daarin kijken naar de samenloop op wijkniveau. Vanuit wijkniveau weer de diepte in door dus achteraf alsnog met mensen in gesprek te gaan. Wel wordt aangegeven dat als de wetgeving het toe zou laten datagegevens te combineren er veel gerichter problematiek op individueel niveau opgelost kan worden. Het citaat geeft goed de route weer hoe beleidsambtenaren in de praktijk moeten omdenken doordat datagegevens niet gecombineerd mogen worden.

1. "Dus wat ik wilde is met vrij rijke data het proces beginnen, maar je komt met vrij arme data en die is monodisciplinair en daar ga je wat mee organiseren en proberen. En vervolgens aan de achterkant ga je dat weer proberen te verrijken op een hele kwalitatieve manier. Dan ga je van de datalijn af en ga je kijken of de dingen die je op basis van grove data hebt aangenomen in de praktijk blijken te kloppen. Dus dan ga je toetsing een beetje achteraf doen. Je krijgt daardoor een net iets andere route."

Meerdere respondenten geven ook aan dat de AVG-richtlijnen vooral voor de omslag naar datagedreven sturing binnen het sociaal domein hinderlijk werkt omdat binnen dit domein met de gegevens van burgers wordt gewerkt. De collega's in de domeinen van ruimtelijke ordening en verkeer hebben hier veel minder last van stellen respondenten, omdat deze domeinen minder specifieke

gegevens van burgers nodig hebben. Respondenten geven aan dat ze best snappen dat de burger beschermd moet worden tegen een overheid die alles van je te weten kan komen. Gegevens bescherming is belangrijk, maar zo stelt een respondent; ‘soms wordt hier te makkelijk achter geschild’. De AVG-wetgeving bestaat, maar de overheid moet bij wet ook de burger zo goed mogelijk van dienst zijn. Hier zit een paradox in. Bij wetgeving wil de overheid haar burger zo goed mogelijk beschermen voor de openbaarheid van gegevens, tegelijkertijd wil de overheid bij wet haar burger zo goed mogelijk van dienst kunnen zijn en helpen. In een interview is een voorbeeld gegeven van een persoon die voor een bijstandsuitkering bij de gemeente komt. Dan kan het relevant zijn om te kijken welke ondersteuning van de WMO eventueel al aanwezig is bij die persoon. Dit om de totale dienstverlening te verbeteren zoals bedoeld is vanuit de decentralisaties van 2015. Er mag gekeken worden of er een WMO-voorziening aanwezig is, maar niet gekeken worden waarom die aanwezig is. Terwijl deze informatie wel relevante informatie zou kunnen zijn voor de aanvraag van de bijstandsuitkering van de persoon om een beter geheel beeld te krijgen over de casus. Twee respondenten noemen ook expliciet de gedachte vanuit de transformatie van één gezin, één plan en één regisseur. Hierdoor zou er meer integraal gewerkt moeten worden en dus ook gegevens gedeeld moeten worden. Alle respondenten waarmee de AVG-wetgeving is besproken stellen dat deze wetgeving hinderlijk werkt om meer integraal te werken om burgers betere dienstverlening te kunnen bieden vanuit de gedachte van de transformatie binnen het sociaal domein in 2015; één gezin, één plan en één regisseur. Respondent 10 verteld dat het nu vooral afwachten is, creatief zijn en signalen af blijven geven via en samen met de belangenbehartiger van de gemeente de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze respondent hoopt dat het nieuwe wetsvoorstel de Wet aanpak samenhangende meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams) hier een uitkomst voor biedt. In dit nieuwe wetsvoorstel mogen er in complexe gevallen makkelijker gegevens worden uitgewisseld. Het doel van het wetsvoorstel is dat de onduidelijkheid wordt weggenomen over de wettelijke grondslag voor domeinoverstijgende gegevensverwerking binnen het sociaal domein. Het citaat hieronder verwoordt de tegenstrijdigheid waarmee de beleidsambtenaren worstelen.

11. ‘Het beleid is dat we integraal werken, de wetgeving is daar alleen niet voor.’

Als we kijken naar wat Van Zoonen (2020) in het theoretisch hoofdstuk stelt dat dataprojecten binnen het sociaal domein niet voldoen aan de mensgerichte datanorm van SHARED-values, een begrip dat verwijst naar het principe dat dataprojecten de al bestaande ongelijkheden niet mogen versterken en burgers met diverse achtergronden op een positieve manier moet ondersteunen. Deze bewering komt niet overeen met wat de beleidsambtenaren van het sociaal domein in dit onderzoek ervaren. Zij zijn van mening dat er door data, en data kunnen combineren, juist meer inzicht komt in wie wat extra hulp nodig heeft in de maatschappij en daardoor ook de publieke waarde verbeterd. Samenvattend ervaren de beleidsambtenaren dat datagedreven sturing meer integraal werken vraagt en de publieke waarde kan verhogen, maar dat de AVG-wetgeving hierin hinderlijk werkt. Het is een paradox omdat de

beleidsambtenaar de burger zo goed mogelijk van dienst wil zijn en helpen maar de wet de burger ook zo goed mogelijk wil beschermen tegen een overheid die bijna alles van de burger kan weten.

4.6 Kwaliteit van data

In deze paragraaf wordt de kwaliteit van data besproken die beleidsambtenaren voor handen hebben binnen de gemeentelijke datasystemen, van externe partners, en andere databronnen. Het juist registreren van data, dus eenduidigheid over definities zoals al eerder is besproken is een belangrijke factor dat invloed heeft op de kwaliteit van data. Er kan veel worden geregistreerd over klanten maar zoals in de paragraaf hiervoor duidelijk is geworden mag alleen worden geregistreerd voor het doeleinde dat daaraan vast hangt. Dit beperkt de granulariteit van data dat over burgers in de systemen bekend is en dus de mogelijkheden om datagedreven te werken.

Als we kijken naar de kwaliteit van data binnen het sociaal domein dan valt op uit de interviews dat er verschillende definities kunnen bestaan. Het begrip definities is ook al behandeld in de paragraaf verandering in de ambtelijke organisatie in dit hoofdstuk. Het registreren van data waarover verschillende definities bestaan heeft natuurlijk ook invloed op de kwaliteit van de data dat wordt geregistreerd. Wel wordt het ontwikkelen van een dashboard gezien als oplossing waardoor definities meer uniformiteit krijgen. Van Zoonen (2020) stelt dat door verkokering van gegevens binnen afdelingen en externe partners van gemeenten het van belang is een datawarehouse op te richten waar de gegevens worden samengebracht en gestructureerd. Zoals Janssen en van der Voort (2016) stellen dat de data en analysetechnieken niet de grootste uitdaging zijn voor gemeenten, maar wel de organisatie en de coördinatieprocessen die nodig zijn voor een goed functionerend datawarehouse. Dit kan worden bevestigd in dit onderzoek uit de antwoorden van de respondenten. Hierin komt namelijk naar voren dat veel data niet op hetzelfde aggregatieniveau is geregistreerd. Bijvoorbeeld Jeugdzorg die regionaal wordt geregistreerd en daardoor niet gecombineerd kan worden met data dat gemeentelijk wordt geregistreerd. Het is niet betrouwbaar als regionale data met data wordt gecombineerd dat op gemeentelijk niveau is geregistreerd. Ook kan het zijn dat externe partners een geheel eigen manier van data verzamelen hanteren met andere definities dan de gemeente. Of omdat gewoonweg de systemen niet gekoppeld kunnen worden. Het citaat hieronder laat zien hoe de kwaliteit van data in systemen gewaarborgd kan worden en hoe dit wordt ervaren door respondent.

1. "Het dashboard zegt de basis is hetzelfde en eenduidig. Dan heb je de cijfers al en is het eenduidige data. Er zijn dus allemaal validiteitschecks op geweest. Dus dat geeft echt vertrouwen. Wat er staat uit de juiste bronnen komt, juiste definitie is en dus de juiste data."

De complete definitie van granulariteit is op blz. 13 van het theoretisch hoofdstuk weergegeven in een voetnoot. Zo meent een respondent dat de granulariteit binnen een gemeente laag is. Dit houdt in dat er vooral data is over bijvoorbeeld het aantal ouderen in een wijk, maar dat zegt niet iets over de

‘kwaliteit’ van de ouderen, dus de meer specifieke kenmerken van de ouderen. Er is minder data op detail niveau. In bepaalde wijken wonen ouderen met een hogere sociaal- economische status en zijn daardoor misschien wel gezonder dan ouderen in bijvoorbeeld achterstandswijken. Het onderzoek van Malmo & Sena (2016) bevestigt dat datagegevens uit de publieke sector doorgaans administratieve gegevens zijn en vaak statisch zijn. Respondent 6 beweert hier hetzelfde als Malomo & Sena (2016) in hun onderzoek dat niet voldoende granulaire data minder bruikbaar is voor het analyseren van data. Het gevolg daarvan is dat er niet altijd goede conclusies uit kunnen worden gehaald door de mens of machine. Respondent 6 probeert dit ook aan te geven. Het gegeven oudere zegt niks over het mentale en fysieke welbevinden. In een wijk waar de sociaal- economische status van ouderen hoger is, is ook vaak de gezondheid hoger in vergelijking met ouderen van een achterstandswijk. Dit zou dan kunnen betekenen dat er verschillende voorzieningen moeten worden aangeboden in deze twee wijken. Als dit enkel op het dataniveau ‘ouderen’ zou worden gebaseerd dan kun je een aanbod van voorzieningen krijgen dat niet aansluit bij de ouderen van die wijk. Respondent 6 was de enige die deze kanttekening maakte over het gebruik van data en wijkgericht werken. Dit was wel een eyeopener voor de onderzoeker omdat een andere kant van het wijkgericht werken met data werd belicht. Het citaat hieronder illustreert dat het afpellen het steeds meer specifieker maken van de doelgroep is doormiddel van kenmerken van de doelgroep te zoeken en daardoor gericht beleid kan richten op een selectieve doelgroep.

''Dus je zoekt ze vooral met een beperkte range, die aan bepaalde kenmerken voldoen. Zo kon je het eigenlijk afpellen en kon je zeggen daar zitten ze.''

Dit laat ook het belang van het combineren van datagegevens weer om een zo goed mogelijk en compleet mogelijk beeld te krijgen. Respondent 11 stelt dat het probleem binnen het sociaal domein is als je kijkt hoe data wordt geregistreerd dat alleen de beschikking wordt geregistreerd en niet de andere gegevens die belangrijk zijn over de klant. Daarbij geeft respondent 11 wel aan dat binnen de pijler participatie een inventarisatie wordt gemaakt die in de intake worden geregistreerd bij een klant. Dingen zoals of ze schulden hebben, problemen met huisvesting en dat soort dingen. Maar ook dit is statische data en het nadeel van statische data is dat het data is van hoe iets op een specifiek moment was in het verleden en niet hoe dat op een ander moment is. Samenvattend is aan de voorkant de manier van registreren belangrijk voor de kwaliteit van datasystemen waarbij eenduidige definities moeten worden gehanteerd. Daarnaast is de mate van granulariteit van data afhankelijk van hoe data op detailniveau wordt geregistreerd binnen de gemeentelijke systemen. Uiteindelijk heeft dit weer invloed op wat je met data kunt. Hoe minder granulair data is hoe minder goed deze data bruikbaar is voor de beleidsambtenaren binnen het sociaal domein om specifieker te werk te kunnen gaan en de juiste conclusies uit data te kunnen trekken.

4.7 Conclusie

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten uit de analyse besproken. Het antwoord op de deelvragen van dit onderzoek worden hieronder beantwoord en de topics die in de interviews aanbod zijn gekomen worden bij het beantwoorden van de deelvragen meegenomen.

Antwoord op deelvraag 1, welke assumpties en verwachtingen hebben beleidsambtenaren binnen het sociaal domein over datagedreven sturen is dat niet elke collega van de respondenten positieve verwachtingen heeft over data sturing. Ze komen dan met het argument; hoe we nu werken gaat toch ook goed. Verder hadden over het algemeen de meeste respondenten verwacht dat de omslag naar datagedreven sturing sneller gemaakt zou worden en hadden ze de aanname dat door de decentralisaties van 2015 en daarbij horende visie van meer domeinoverstijgend werken ook datagegevens gedeeld zou mogen worden om de publieke waar te verhogen. Dit is alle respondenten tegengevallen. Ze hadden niet direct het de verwachting dat hun werkzaamheden zouden veranderen omdat bij het maken van beleid het gesprek met de burgers en externe partners altijd belangrijk is volgens de respondenten. Wel hadden ze van tevoren verwacht dat data meer inzicht in problemen zou geven. Respondenten in het onderzoek hadden van tevoren al verwacht dat data niet meer invloed zou hebben op het beleid dan de traditionele beleidsinstrumenten als kennis van de professional, het gesprek met de burger, en het gesprek met externe partners. Over de nieuwe competenties hadden de beleidsambtenaren van tevoren niet veel verwachtingen. Wel dat de competentie van het analyseren van datagegevens en daaruit conclusies kunnen trekken belangrijk zou zijn naar de omslag van datagedreven sturing.

Antwoord op deelvraag 2, hoe gaan beleidsambtenaren binnen het sociaal domein om met de omslag naar datagedreven sturing is dat data altijd beschikbaar is geweest binnen gemeenten maar data tegenwoordig steeds meer een centrale rol krijgt binnen het werk van de beleidsambtenaren. Ten eerste wordt data meer gebruikt om problemen sneller en efficiënter te identificeren. Het wordt als een fijn middel ervaren om snel inzicht te krijgen in een probleem. De decentralisaties van 2015 waarin het Rijk taken overhevelde naar de gemeenten moest meer integraliteit met zich meebrengen. De gedachte van bijvoorbeeld één gezin, één plan en één regisseur vraagt om meer domeinoverstijgend werken binnen het sociaal domein. Dit integraal werken brengt met zich mee dat beleidsambtenaren van het sociaal domein meer te maken krijgen met andere pijlers binnen het sociaal domein, andere domeinen en organisaties. Hieruit volgt dat er tegen verschillende definities wordt aangelopen dat voor onhandige situaties kan leiden en de kwaliteit van data de registratie in de systemen negatief kan beïnvloeden met foutieve datagegevens. De eenduidigheid van definities over datagegevens is wat de respondenten als belangrijk ervaren en het beste vooraf afgestemd kan worden. Een nadeel is de AVG-wetgeving die wordt ervaren als zand in de motor om de omslag naar datagedreven sturing te maken. Door deze wetgeving mogen datagegevens niet worden gecombineerd wat het integraal werken dus ook een stuk moeilijker maakt. Hierdoor wordt er ook vaak gekozen om op wijkniveau beleid te

maken. Verder stellen respondenten zoals al in het antwoord op deelvraag 1 is gegeven dat data niet dominanter wordt dan de traditionele beleidsinstrumenten, maar wel komt duidelijk naar voren dat data steeds meer wordt gebruikt aan de voorkant van het beleidsproces. Het inzichtelijk maken van een probleem. Daarnaast wordt het voor monitoring gebruikt, steeds meer via dashboards en voor beleidsevaluatie waarvoor data vooral altijd werd gebruikt. De respondenten stellen wel dat er niet blind gestaart mag worden op data en hier conclusies aan verbinden. Respondenten vinden dat de duiding vanuit de uitvoering en context van andere factoren altijd belangrijk blijven. Het tellen en vertellen. De competenties van het analyseren van gegevens en communiceren met andere domeinen en collega's in het werkveld worden als competenties gezien die ook echt in praktijk nodig zijn bij het werken met datagedreven sturing.

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de conclusie over de resultaten van het onderzoek beschreven in het licht van de hoofdvraag. Verder wordt er gediscussieerd over de onderzoeksresultaten. Tot slot worden de beperkingen van het onderzoek besproken en wat er in vervolgonderzoek beter gedaan zou kunnen worden aan de hand van de beperkingen die dit onderzoek met zich meebrengen.

5.1 Conclusie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: ‘*Hoe ervaren de beleidsambtenaren binnen het sociaal domein in Nederlandse gemeenten de omslag naar het werken van datagedreven sturing?*’. In de theorie en vakbladen wordt veel gesproken over datagedreven sturing binnen gemeenten en het sociaal domein. In dit onderzoek zijn beleidsambtenaren van het sociaal domein geïnterviewd die over het algemeen in grote Nederlandse gemeenten werkzaam zijn (>100.000 inwoners). Er kan worden geconcludeerd dat de beleidsambtenaren van het sociaal domein hadden verwacht en gehoopt dat de omslag van datagedreven sturing sneller zou gaan. Ze zien in dat deze omslag een complexe omslag is door vooral werkwijzen die veranderen binnen de organisatie en met externe partners. Denk hierbij aan de verschillende definities, meer integraal gaan werken, kwaliteit van de data en wetgeving die hinderlijk werkt om de omslag naar datagedreven sturing door te kunnen zetten. Beleidsambtenaren van het sociaal domein in dit onderzoek benoemen dat de kwaliteit van dienstverlening verbeterd doormiddel van datagedreven sturing, maar dat dit nog beter kan als data gecombineerd mag worden. Dat data nog niet gecombineerd mag worden wordt soms als frustrerend ervaren omdat dit de aanpak van multiproblematiek en daardoor niet bevorderlijk is voor de publieke waarde. Maar ook omdat er wordt aangegeven dat met de decentralisaties van het Rijk in 2015 de intentie werd doorspeeld vanuit het Rijk dat gemeenten daardoor de inwoner beter van dienst zou kunnen zijn door meer integraliteit met als voorbeeld de gedachte van één gezin, één plan en één regisseur. Dat deze werkwijze nu nog niet goed doorgevoerd kan worden wordt soms als een ethisch conflict ervaren en is paradoxaal omdat de beleidsambtenaar zo goed mogelijk de burger moet helpen bij wet, maar burger moet ook zo goed mogelijk worden beschermd betreft anonimiteit persoonsgegevens via de AVG. Het nieuwe wetsvoorstel de Wams kan hier een grote oplossing in spelen om de mogelijkheden van integraal werken binnen het sociaal domein te bevorderen. Beleidsambtenaren geven aan de situatie te moeten accepteren en vooral te blijven denken in oplossingen.

Geconcludeerd mag worden dat respondenten het belang van datagedreven sturing inzien. Niet alle collega's van deze respondenten keken hier hetzelfde tegenaan. Er kwam een beeld naar voren dat er ook collega's zijn die menen hoe ze het werk nu doen ook goed gaat, dus heerst bij hen de vraag waarom er een andere werkwijze moet komen. Echter komt ook naar voren dat er vanuit het management, bestuursakkoorden en kadernota's steeds meer wordt gehamerd om meer data te gebruiken bij het beleid. Geconcludeerd mag worden dat de beleidsambtenaren van het sociaal domein

uit dit onderzoek data fijn vinden om een probleem meer inzichtelijk te maken en richting te kunnen geven aan beleid. Ook voor monitoring wordt data, en data op dashboards in real-time informatie als prettig ervaren. Data als verantwoording voor keuzes die zijn gemaakt om achteraf te kunnen verklaren aan de hand van data is ook een genoemd voordeel van datagedreven sturing. Datagedreven sturing wordt als prettig ervaren en geeft ook inzicht, en laat beleidsambtenaren doen nadenken over hun eigen manier van werken. Het is een fijn startpunt om een probleem te identificeren. Het steeds meer hebben van data en gebruiken hiervan brengt dus meer inzicht in bepaalde probleemstukken, maar tegelijkertijd roept het ook weer meer vragen op menen respondenten. Dit brengt een meer onderzoekende houding teweeg onder de beleidsambtenaren van het sociaal domein. Voor de verandering in deze werkzaamheden is vooral de competentie analyseren en de juiste conclusies kunnen trekken uit data genoemd dat bij de omslag van datagedreven sturing hoort. Ook het communiceren met collega's van andere domeinen wordt als belangrijk beschouwd, omdat door datagedreven sturing meer integraal wordt gewerkt en er meer contactmomenten kunnen zijn met bijvoorbeeld de onderzoeksafdeling. De invloed die data op het beleid zou gaan hebben dachten alle beleidsambtenaren van het sociaal domein in dit onderzoek hetzelfde over. Ze dachten en stellen dat dit momenteel ook zo wordt ervaren en mee wordt omgegaan dat data als één van de instrumenten naast de traditionele instrumenten wordt gebruikt voor beleid. De duiding en context van data blijft belangrijk door met de uitvoering in gesprek te blijven. Respondenten menen dat beleid wordt gemaakt voor de inwoner, dus luisteren naar de burger blijft altijd. Die staat centraal zo wordt gezegd.

5.2 Discussie

In deze paragraaf worden de resultaten van het onderzoek nader verklaart door deze te interpreteren en te bespreken. In subparagraaf 1.3 de probleemdefinitie wordt de verwachting van dit onderzoek gepresenteerd door de onderzoeker dat beleidsambtenaren binnen het sociaal domein voorzichtiger zullen zijn om datagedreven te sturen omdat het vaak een kwetsbare groep burgers betreft in dit beleidsveld. Voordat het onderzoek werd uitgevoerd werd verwacht door de onderzoeker dat het vertrouwen in datagedreven sturing stap voor stap gewonnen zou moeten worden bij de beleidsambtenaren van het sociaal domein. Deze verwachtingen van de onderzoeker waren meer gebaseerd op een verdere fase van datagedreven sturing, meer richting het gebruik van voorspellende modellen en automatisering, en dat dit zou bepalen of een burger wel of niet een beschikking zou krijgen. Uit de interviews van dit onderzoek blijkt dat grote gemeenten in Nederland, en er dus vanuit gaande gemeenten in het algemeen in Nederland, nog niet zo ver zijn met datagedreven sturing als waarop onderzoeker vooraf de verwachtingen had gebaseerd. De omslag binnen het sociaal domein gaat niet zo snel zoals vooraf misschien werd gedacht. Vandaar dat de verwachtingen van de onderzoeker over hoe beleidsambtenaren tegenover datagedreven sturing staan niet overeenkomt met wat de resultaten in het onderzoek laten zien. Want als we kijken hoe de respondenten staan tegenover voorspellende analyses dan zijn ze inderdaad een stuk huiveriger.

Het onderzoek van Engin & Treleaven (2019) stelt ook dat de technologie van datagedreven werken nog in de kinderschoenen staat. Deze auteurs doelen vooral ook op het gebied van de veiligheid en privacy. Daar is nog veel werk te verzetten menen ze. Uit de interviews van dit onderzoek blijkt dat ook grote gemeenten nog grote stappen kunnen en willen zetten in het datagedreven sturen. Ook valt op uit de interviews dat de respondenten op het gebied van privacy bij datagedreven sturing binnen het sociaal domein werk te verzetten is. Maar dan om juist vrijer te kunnen zijn in het gebruik en combineren van persoonsgegevens om de publieke waarde te verhogen. Dit terwijl Engin & Treleaven (2019) juist doelen op het verbeteren van de privacy. Betreft veiligheid zijn beleidsambtenaren juist erg waakzaam. Dit wordt wel duidelijk uit het voorbeeld van het toeslagenschandaal dat vaak werd aangehaald en het belang van transparantie in welke vorm van datasturing dan ook. Uit de interviews blijkt dat de beleidsambtenaren hier zelf erg bewust over zijn. De privacy en veiligheid voor de burger zijn twee verschillende aspecten en misschien wordt dit in de volksmond te snel als één geheel gezien.

Dus ook betreft de voorspellende analyses binnen het sociaal domein staan beleidsambtenaren huiveriger tegenover en moeten ze nog worden overtuigd. In de literatuur wordt door Van Zoonen (2020) beweerd dat bestuurlijke inzichten, ambtelijke kennis, beleidsrichtingen of burgerwensen geen vanzelfsprekende plaats meer hebben bij 'datasturing'. Uiteindelijk is het belangrijk om te weten of Van Zoonen (2020) onder datasturing voorspellende analyses en automatiseringsrobots bedoelt, want dan houdt deze bewering stand. Als in deze bewering datasturing wordt bedoeld zoals gemeenten daar vooral mee werken dan klopt deze bewering niet want daarin heeft het bestuurlijke inzicht, de ambtelijke kennis en burgerwens wel nog een vanzelfsprekende plaats.

Tot slot als we kijken naar waar data een rol speelt in de beleidscyclus dan stelt het onderzoek van van Poel et al. (2018) dat big data vaker wordt gebruikt in de beleidscyclus voor prognoses en agendabepaling, of voor tussentijdse evaluatie en monitoring dan voor beleidsuitvoering en evaluatie achteraf. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de beleidsambtenaren van het sociaal domein data fijn vinden om een probleem goed inzichtelijk te krijgen en een fijn startpunt is om een probleem goed in beeld te krijgen. Hierin zou het verschil kunnen zitten omdat je strikt kunt kijken binnen de beleidscyclus dat agendabepaling is door een onwenselijke situatie waar iets aan gedaan moet worden, besluitvorming enkel politiek is en de beleidsuitvoering het beleidsplan maken is vanaf het startpunt het probleem in kaart brengen tot werkelijk de uitvoering in de praktijk. Dan zit het inzichtelijk krijgen van het probleem in beleidsuitvoering. Ook zou je kunnen zeggen in het tijdsbestek van de beleidsuitvoering gebeuren er dingen en de situatie wordt anders. Dit wordt in de tussentijdse evaluatie meegenomen en inzichtelijk gemaakt. Hierop wordt gestuurd en gemonitord. Dan zou je kunnen zeggen het inzichtelijk maken van het probleem gebeurt tijdens de tussentijdse evaluatie en monitoring.

5.3 Beperkingen en vervolgonderzoek

In deze paragraaf worden de beperkingen van het onderzoek besproken en hoe dit in vervolgonderzoek anders gedaan kan worden. Een eerste beperking in dit onderzoek is dat gemeenten en specifiek in het sociaal domein helemaal niet zo ver zijn met datagedreven sturing dan vaak in de theorie wordt voorgedaan. In het onderzoek zijn veel grote gemeenten meegenomen die vaak al verder zijn met datagedreven sturing dan de kleinere gemeenten. Voor vervolgonderzoek is het verstandig om of enkele jaren te wachten tot de omslag van datagedreven sturing in verdere fasen is bij gemeenten. Dit zodat beleidsambtenaren van het sociaal domein van Nederlandse gemeenten beter kunnen vertellen over hun belevingswereld van de omslag naar datagedreven sturing. Dit vergroot de externe validiteit van het onderzoek doordat er meer naar het moment van de belevingswereld van beleidsambtenaren binnen het sociaal domein meet die de omslag van datagedreven sturing aan het meemaken zijn. Een andere oplossing is om bijvoorbeeld enkel beleidsambtenaren van gemeenten binnen het sociaal domein te interviewen die al in een verdere fase van datagedreven sturing zitten. Dan zou in vervolgonderzoek een model moeten worden toegevoegd om te kunnen bepalen in welke fase een gemeente zit met datagedreven sturing als maatstaf of betreffende gemeente voldoet aan de eis om te participeren in het onderzoek.

Een tweede beperking in het onderzoek dat de betrouwbaarheid en de externe validiteit van de onderzoeksresultaten negatief beïnvloed zijn door de zogenoemde usual suspects. Tijdens het contactleggen met beleidsambtenaren van het sociaal is gebruik gemaakt van het eigen netwerk en LinkedIn, maar de meeste respondenten zijn toch via een verzoek via de algemene email van de gemeenten gegaan. Hierin is het verzoek tot interviewen in de organisatie uitgezet onder de beleidsambtenaren van het sociaal domein van desbetreffende gemeente. Er kan vanuit worden gegaan, afgaande op wat uit de interviews naar voren is gekomen, dat de beleidsambtenaren die hierop hebben gereageerd de personen in de organisatie zijn die al veel werkzaam zijn met datagedreven sturing en/ of er affiniteit mee hebben. Dit omdat ze er al mee te maken hebben gehad of mee hebben gewerkt bij een vorige werkgever of al affiniteit hadden door statistiek- en onderzoekvakken bij de studie die ze in het verleden hebben gevolgd. Het onderzoek wil een inzicht geven in de belevingswereld van alle beleidsambtenaren binnen het sociaal domein die de omslag naar datagedreven sturing aan het doormaken zijn. Een gevaar is dus dat er vooral respondenten hebben deelgenomen aan de interviews in het onderzoek die al een affiniteit hadden met datagedreven sturing en hierdoor deze omslag positiever ervaren dan collega's die hier geen affiniteit mee hebben en daardoor minder werkzaam mee zijn en de omslag naar datagedreven sturing op een andere manier ervaren. Er moet dus worden opgepast met de generaliseerbaarheid van het onderzoek om iets over alle beleidsambtenaren van het sociaal domein te zeggen die de omslag naar datagedreven sturing aan het doormaken zijn.

In een vervolgonderzoek zou hier rekening mee moeten worden gehouden om de betrouwbaarheid en de externe validiteit te vergroten. Dit is een lastig punt omdat bij een onderzoek professionals met kennis van het onderwerp waarschijnlijk sneller zullen reageren om meewerken aan het onderzoek dan professionals die hier minder kennis van hebben. Een manier om dit op te lossen is om in plaats van in dit onderzoek één beleidsambtenaar per gemeente bijvoorbeeld drie gemeenten te nemen waaruit van elke gemeente vier beleidsambtenaren participeren in het onderzoek. Belangrijk is dat onderzoeker goede connecties heeft binnen deze gemeente om er zo voor te zorgen dat hij ook respondenten mee krijgt in het onderzoek die anders minder snel zouden reageren om mee te werken aan het onderzoek omdat hij of zij geen kennis van of affiniteit met het onderzoeksthema heeft. Een tweede manier om deze beperking in vervolgonderzoek te kunnen minimaliseren en de betrouwbaarheid en interne validiteit te vergroten is doormiddel van kwantitatief onderzoek. Via een enquête is er een groter bereik en hoeft onderzoeker zich niet te beperken tot bijvoorbeeld enkel dertien respondenten in zijn pool. Een enquête bereikt iedere beleidsambtenaar binnen het sociaal domein en de drempel tot het invullen van een enquête tegenover het geïnterviewd worden kan ook lager liggen. Hiertegenover moet wel worden gesteld dat het houden van een enquête ook veel meer nadelen met zich meebrengt bij een onderzoek waarin je wilt weten hoe personen iets beleven en ervaren.

Een derde beperking in het onderzoek betreft de invloed op de externe validiteit en dan specifiek op de eerste deelvraag van het onderzoek. De eerste deelvraag ‘‘Welke assumpties en verwachtingen hebben beleidsambtenaren binnen het sociaal domein over datagedreven sturing?’’ wordt door de meeste respondenten als lastig te beantwoorden beschouwd. Respondenten gaven aan hier niet per se over nagedacht te hebben, omdat de omslag naar datagedreven sturing een proces is, zo stellen ze. Tot slot gaan de respondenten snel over in het moment van ‘‘nu’’ in de omslag van datagedreven sturing. Dus hoe ze het nu beleven en mee omgaan. Dit sluit dan weer aan bij de tweede deelvraag van het onderzoek ‘‘Hoe gaan beleidsambtenaren binnen het sociaal domein om met de omslag naar datagedreven sturing?’’. Daarom is er in dit onderzoek een uitgebreider antwoord op deelvraag twee dan deelvraag één.

5.4 Praktische implicaties

In deze paragraaf worden de praktische implicaties weergegeven wat dit onderzoek met zich meebrengt. Hierin wordt gekeken hoe de resultaten uit de interviews van waarde kunnen zijn in de praktijk voor datagedreven sturing binnen het sociaal domein. Hieronder worden vier praktische implicaties besproken waaruit gemeenten en haar beleidsambtenaren voordeel kunnen halen. Dit kan toepasbaar zijn voor gemeenten en beleidsambtenaren die nog niet ver zijn met de omslag naar datagedreven sturing, maar evengoed kan een gemeente die al verder is met de omslag hier ook voordeel uit halen.

Om te beginnen is het verstandig om definities uniform te maken binnen organisaties. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de definitie van bijvoorbeeld ‘cliënt’ niet altijd hetzelfde is tussen collega’s binnen het sociaal domein, andere domeinen, of externe partners. Het gevaar is dat door het hanteren van verschillende definities bij het registreren van datagegevens de kwaliteit van data binnen de datasystemen niet op orde is. Bij een beslissing op basis van deze data kan dus een verkeerde beslissing worden gemaakt op basis van foutieve datagegevens in de zin van een begrip wat verschillend wordt gedefinieerd. Het is daarom verstandig om van tevoren definities binnen een organisatie uniform te krijgen bij een organisatie dat steeds meer datagedreven gaat sturen. Dashboards spelen ook een rol in het uniform krijgen van definities.

Ten tweede is het belangrijk dat er van tevoren wordt nagedacht met welk doel datagegevens worden verzameld. Dit is belangrijk omdat er in de praktijk datagegevens worden verzameld en in dashboards worden gezet waar weinig vraag naar is vanuit de beleidsambtenaren. Zorg ervoor dat beleidsambtenaren vooraf worden meegenomen zodat duidelijk wordt wat mogelijk is en wat niet mogelijk is. Dit kan door in een format voor het schrijven van een beleidsnotitie te verwerken dat er een check in moet staan dat het is afgestemd is met de afdeling die verantwoordelijk is voor informatievoorziening. Net zoals bepaalde zaken afgestemd moeten worden met een leidinggevende, strateeg en planning en control moet het ook normaal worden om af te stemmen met de afdeling informatievoorziening. Deze afdeling en soortgelijke afdelingen spelen een belangrijke rol bij de omslag naar datagedreven sturing. Dit zorgt er ook voor dat het meer wordt ingebed in het werkproces en het ook belangrijk gevonden gaat worden.

Verder kwam uit de interviews duidelijk naar voren dat de privacywet de AVG hinderlijk werkt om datagegevens te delen binnen de pijlers van het sociaal domein om zo beter beleid te kunnen maken op multiproblematiek. Dit betekent ook dat het meer domeinoverstijgend werken binnen het sociaal domein zoals bedoeling is geweest van de decentralisaties van 2015 waarbij overheidstaken naar gemeenten zijn overgeheveld niet optimaal tot haar recht komt. Beleidsambtenaren van het sociaal domein geven aan dat ze graag willen en het van belang om meer vrijheid te krijgen in het combineren van datagegevens om de burger beter te kunnen helpen en de publieke waarde te verhogen. Daarom is het belangrijk dat gemeenten zich hard blijven maken samen met de belangenvereniging VNG lobbyen voor meer ruimte om individuele datagegevens te mogen combineren om multiproblematiek beter aan te pakken. Dit om het belang van het Wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) onder de aandacht te brengen en snel als wet van kracht te kunnen laten gaan.

Tot slot kunnen kleinere gemeenten met minder financiële middelen die wel de omslag naar datagedreven sturing willen maken samen met andere kleinere gemeenten kijken naar wat mogelijk is op dit gebied. Samen met kleinere gemeenten kan een professionele partij worden ingehuurd die kijkt waar mogelijkheden liggen om stapsgewijs de omslag naar meer datagedreven werken te kunnen

maken. Ook kan een mogelijkheid zijn dat een kleinere gemeente zich hieraan optrekt en gebruik maakt van faciliteiten van een grotere buurgemeente.

Literatuurlijst:

- Baptista, J., Stein, M. K., Klein, S., Watson-Manheim, M. B., & Lee, J. (2020b). Digital work and organisational transformation: Emergent Digital/Human work configurations in modern organisations. *The Journal of Strategic Information Systems*, 29(2), 101618. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2020.101618>
- Batistič, S., & Der Laken, P. (2019). History, Evolution and Future of Big Data and Analytics: A Bibliometric Analysis of Its Relationship to Performance in Organizations. *British Journal of Management*, 30(2), 229–251. <https://doi.org/10.1111/1467-8551.12340>
- Binnenlands Bestuur. (2020, 28 januari). *Sociaal domein. Datagedreven werken*. Geraadpleegd op 2 november 2021, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/kennispartners/pinkroccade-local-government/datagedreven-werken-in-het-sociaal-domein.12173301.lynx>
- Bright, J., & Margetts, H. (2016). Big Data and Public Policy: Can It Succeed Where E-Participation Has Failed? *Policy & Internet*, 8(3), 218–224. <https://doi.org/10.1002/poi3.130>
- Centraal Planbureau. (2013, september). *Decentralisaties in het sociaal domein*. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-notitie-4september2013-decentralisaties-het-sociale-domein.pdf>
- Clarke, A., & Margetts, H. (2014). Governments and Citizens Getting to Know Each Other? Open, Closed, and Big Data in Public Management Reform. *Policy & Internet*, 6(4), 393–417. <https://doi.org/10.1002/1944-2866.poi377>
- Engin, Z., & Treleaven, P. (2019). Algorithmic Government: Automating Public Services and Supporting Civil Servants in using Data Science Technologies. *The Computer Journal*, 62(3), 448–460. <https://doi.org/10.1093/comjnl/bxy082>
- Eskes, A. M., & Van Oostveen, C. J. (2021). *Onderzoek langs de meetlat* (2021ste ed.). Bohn Stafleu van Loghum.
- Evers, G., Haagoort, M., & Wesseling, H. (2017, februari). *Datagedreven sturing in gemeenten*. Berenschot. https://www.berenschot.nl/media/yh1fb0a2/publicatie-datagedreven_sturing_in_gemeenten.pdf
- Falk P. (2021) Towards a Public Sector Data Culture: Data as an Individual and Communal Resource in Progressing Democracy. In Concilio G., Pucci P., Raes L., Mareels G (eds) *The Data Shake*. SpringerBriefs in Applied Sciences and Technology. Springer, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-63693-73>
- Frey, B. S., Homberg, F., & Osterloh, M. (2013). Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service. *Organization Studies*, 34(7), 949–972. <https://doi.org/10.1177/0170840613483655>
- Giest, S. (2017). Big data for policymaking: fad or fasttrack? *Policy Sciences*, 50(3), 367–382. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9293-1>
- Hoge, R. D. (1984). The Definition and Measurement of Teacher Expectations: Problems and Prospects. *Canadian Journal of Education / Revue canadienne de l'éducation*, 9(2), 213. <https://doi.org/10.2307/1494604>

- Hondeghem, A., & Vandenabeele, W. (2005). Valeurs et motivations dans le service public. *Revue française d'administration publique*, 115(3), 463. <https://doi.org/10.3917/rfap.115.0463>
- Janssen, M., & Van der Voort, H. (2016). Big data klaar voor gebruik? *Bestuurskunde*, 25(1). <https://doi.org/10.5553/bk/092733872016025001003>
- Maffei, S., Leoni, F., & Villari, B. (2020). Data-driven anticipatory governance. Emerging scenarios in data for policy practices. *Policy Design and Practice*, 3(2), 123–134. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1763896>
- Malomo, F., & Sena, V. (2016). Data Intelligence for Local Government? Assessing the Benefits and Barriers to Use of Big Data in the Public Sector. *Policy & Internet*, 9(1), 7–27. <https://doi.org/10.1002/poi3.141>
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849–866. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq004>
- Pencheva, I., Esteve, M., & Mikhaylov, S. J. (2020). Big Data and AI – A transformational shift for government: So, what next for research? *Public Policy and Administration*, 35(1), 24–44. <https://doi.org/10.1177/0952076718780537>
- Pietersen, A. (2015). Gemeentelijke uitdagingen rond informatievoorziening decentralisaties. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 93(1), 10–12. <https://doi.org/10.1007/s12508-015-0006-x>
- Plochg, T. (2016). Werelden verbinden: gezondheid en het sociaal domein. *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 94(3), 81. <https://doi.org/10.1007/s12508-016-0031-4>
- Poel, M., Meyer, E. T., & Schroeder, R. (2018). Big Data for Policymaking: Great Expectations, but with Limited Progress? *Policy & Internet*, 10(3), 347–367. <https://doi.org/10.1002/poi3.176>
- Quality of Experience* (1ste ed.). (2016). Springer Publishing.
- Rijksoverheid. (2015). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd op 1 november 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>
- Saunders, M. N. K., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M., Smitt, P., & Smeets, I. (2015). *Methoden en technieken van onderzoek, 7e editie, MyLab NL toegangscode*. Pearson.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2020, 16 november). *Sociaal domein stagneert: Vijf jaar na decentralisatie is de ondersteuning van kwetsbare burgers nog niet op orde*. Geraadpleegd op 1 november 2021, van <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2020/11/16/sociaal-domein-stagneert-vijf-jaar-na-decentralisatie-is-de-ondersteuning-van-kwetsbare-burgers-nog-niet-op-orde>
- Spencer, G. A. (2016). Big Data: More than Just Big and More than Just Data. *Frontiers of Health Services Management*, 32(4), 27–33. <https://doi.org/10.1097/01974520201604000-00004>

- Steen, M. A., Scherpenisse, J., Hajer, M. A., Gerwen, O. J., Kruitwagen, S., Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, & Planbureau voor de Leefomgeving. (2014). *Leren door doen*. NSoB, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Van Rijn, M. J. (2020, oktober). *Nederlandse lokale overheid*: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/de-nederlandse-economie/2020/nederlandse-lokale-overheid-veel-centrale-financiering-veel-decentrale-uitgaven/1-inleiding>
- Van Veenstra, A. F., & Kotterink, B. (2017). Data-Driven Policy Making: The Policy Lab Approach. *Electronic Participation*, 100–111. https://doi.org/10.1007/978-3-319-64322-9_9
- Van Zoonen, L. (2020). Data governance and citizen participation in the digital welfare state. *Data & Policy*, 2. <https://doi.org/10.1017/dap.2020.10>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2021). *Raadgever Wegwijs in gemeentefinanciën*. VNG. Geraadpleegd op 1 oktober 2021, van <https://vng.nl/artikelen/raadgever-wegwijs-in-gemeentefinancien>
- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek?* (6de ed.). Boom Lemma.
- Wesseling, H., Postma, R., & Stok, R. (2018, februari). *Datagedreven sturing bij gemeenten*. Berenschot. https://www.berenschot.nl/media/u25i5zds/managementsamenvatting_datagedreven_sturing_bij_gemeenten_002-1.pdf
- Wesseling, H., Stok, R., & Warners, E. (2015, september). *Naar een datagestuurde gemeente*. Berenschot. https://www.berenschot.nl/media/yxcma45h/publicatie-het-verhaal-van-datagedreven-sturing_web.pdf

Bijlage 1: Interviewschema

Korte introductie voor respondent

In mijn onderzoek kijk ik naar hoe beleidsambtenaren binnen het sociaal domein de omslag naar datagedreven sturing ervaren. Dit omdat datagedreven sturing steeds meer haar intrede maakt in gemeenteland en ook binnen het sociaal domein. In het onderzoek richt ik mij specifiek op beleidsambtenaren binnen het sociaal domein, omdat sinds de decentralisaties van het sociaal domein in 2015 bij veel gemeenten het budget van het sociaal domein onder druk zijn komen te staan en datagedreven sturing door haar efficiënte een mogelijke oplossing hiervoor met zich meebrengt.

Om te kijken hoe u (als beleidsambtenaar binnen het sociaal domein) de omslag naar datagedreven sturing ervaart wordt er gevraagd naar welke assumpties en verwachtingen u had over datagedreven sturing voordat u hiermee aan de slag ging. Daarna wordt u bevraagd over hoe u nu omgaat met de omslag naar datagedreven sturing en of de assumpties en verwachting overeenkwamen met hoe u het werkelijk beleefd. Door een vergelijking te maken kan er worden gekeken of de assumpties en verwachtingen enigszins overeenkomen met hoe u beleidsambtenaren datagedreven sturing werkelijk beleven.

U wordt bevraagd op vier topics: de verandering in de ambtelijke organisatie, verandering in werkzaamheden, competenties, en de mate van invloed op het beleid. Tot slot wordt u in het breedste zin van het woord bevraagd over assumpties en verwachtingen die u had ten aanzien van datagedreven sturing en vervolgens hoe u daar nu mee omgaat.

- **Respondent kan worden geanonimiseerd als hij of zij dit wil.**
- **Respondent mag het transcript inlezen en uiteindelijk toestemming geven (of geen toestemming geven) voor het gebruik van het transcript in het onderzoek**

Vraag	
1	Kunt u iets vertellen over hoe u dacht dat de ambtelijke organisatie van het sociaal domein zou veranderen door datagedreven sturing?
2	Kunt u iets vertellen over hoe u dacht dat uw werkzaamheden zouden veranderen door datagedreven sturing?
3	Kunt u iets vertellen over hoe u dacht welke nieuwe competenties datagedreven sturing van u zou vragen?
4	Kunt u iets vertellen over hoe u dacht dat datagedreven sturing invloed zou hebben op de mate van invloed die u op het beleid zou kunnen uitoefenen?
5	Nu we deze vier onderwerpen hebben besproken ben ik nieuwsgierig naar of u verder nog assumpties en aannames had over wat datagedreven sturing met zich mee zou brengen? Kunt u hier iets over vertellen?
6 (1)	Kunt u iets vertellen over hoe u nu omgaat met de veranderingen in de ambtelijke organisatie die datagedreven sturing met zich mee heeft gebracht? In hoeverre kwam dit overeen met hoe u dit voor die tijd zag?
7 (2)	Kunt u iets vertellen over hoe u nu omgaat met de verandering in werkzaamheden die datagedreven sturing met zich mee heeft gebracht? In hoeverre kwam dit overeen met hoe u dit voor die tijd zag?
8 (3)	Kunt u iets vertellen over hoe u nu omgaat met de nieuwe benodigde competenties die datagedreven sturing met zich mee heeft gebracht? In hoeverre kwam dit overeen met hoe u dit voor die tijd zag?
9 (4)	Kunt u iets vertellen over hoe u nu omgaat met het uitoefenen van invloed op het beleid? In hoeverre kwam dit overeen met hoe u dit voor die tijd zag?
10 (5)	Kunt u iets vertellen over hoe u nu omgaat met (.....) wat u in vraag vijf benoemde? In hoeverre kwam dit overeen met hoe u dit voor die tijd zag?

**** volgorde van vraagstelling is per topic na elkaar, dus na vraag 1 komt vraag 6 enzovoort****