

Rekenkamer Leeuwarden

Bestuurlijke nota

Onderzoek naar de Leeuwarder Digitale Agenda

Mei 2022

Rekenkamer



Colofon

Samenstelling Rekenkamer Leeuwarden

Voorzitter : Joop Roebroek

Externe leden : Miranda Domenie
Bert Lokhorst

Secretaris : Reina Duijtshoff

Telefoon: 058-751 2630

E-mail: rekenkamer@leeuwarden.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Verloop van het onderzoek	3
1.3	Leeswijzer	3
2	Conclusies	4
2.1	Beleid en beleidsdoelen.....	4
2.2	Uitvoering en instrumenten	4
2.3	Resultaten en monitoring	5
2.4	Betrokkenheid van de raad.....	7
3	Beschouwing.....	8
3.1	De Leeuwarder Digitale Agenda 2018-2020 en de aansluiting bij de landelijke agenda's.....	8
3.2	De aansluiting van de uitvoering op de eigen 12 leidende principes	9
3.3	De doeltreffendheid van de uitvoering	10
4	Aanbevelingen	11
4.1	Aanbevelingen voor het college	11
4.2	Aanbevelingen voor de raad	13
	Bijlagen	15

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Overheden werken al lange tijd aan de verbetering en ontwikkeling van de dienstverlening aan inwoners en bedrijven. De digitalisering van de dienstverlening is daarbij een belangrijk onderdeel. Hiervoor is eind 2008 het 'Nationaal Uitvoeringsprogramma Betere Dienstverlening en e-Overheid' (I-NUP) opgestart. Dit programma was erop gericht dat gemeenten als toegangspoort tot de gehele overheid fungeren. In mei 2013 onderstreept minister Plasterk met de 'visiebrief digitale overheid 2017' nogmaals het toekomstbeeld, 'Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen, zoals het aanvragen van een vergunning, digitaal afhandelen. De ambities uit het I-NUP zijn door de Vereniging Nederlandse Gemeenten verder vertaald in een landelijke Digitale Agenda 2020 (verder genoemd: DA2020) voor alle gemeenten.

Digitalisering is niet meer alleen een onderwerp van de ICT-afdeling, maar verschuift naar de kern van het functioneren van de overheid en de relatie met de samenleving. Digitalisering kent zodoende als doel een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dat heeft geleid tot een aantal veranderingen ten opzichte van de DA2020 en de komst van de Digitale Agenda Gemeenten 2024 (verder genoemd: DAG2024) als opvolger van de DA2020. De DAG2024 vormt de invulling van de meerjarige Verenigingsagenda voor de opgave 'Informatiesamenleving'. In deze agenda wordt de rol van gemeenten in de digitale transitie van onze samenleving beschreven aan de hand van drie doelstellingen: 'mogelijk maken', 'kansen benutten' en 'duiden en reflecteren'.

Het college van burgemeester en wethouders schrijft in haar coalitieprogramma 2018-2022, *de kracht van samen*, "We willen (digitale) technologie als een instrument voor empowerment en efficiencyverbetering benutten. Naast een toenemende digitalisering van de informatievoorziening, komt er op dit gebied nog meer op ons af. Ook de landelijke en provinciale wet- en regelgeving (zoals de Omgevingswet), technologische innovaties (zoals bijvoorbeeld blockchaintechnologie, robotisering), het verhogen van de kwaliteit van onze data, vraagstukken rond privacy en informatiebeveiliging en de steeds hogere verwachtingen van onze inwoners en ondernemers van gemeentelijke digitale dienstverlening zullen we met kracht oppakken. De komende periode stellen we daarom een digitaliseringsagenda op".

Vanaf 2019 zijn in de begroting specifieke budgetten vrij gemaakt voor de Leeuwarder Digitale Agenda 2018 – 2020 (verder genoemd: LDA). Er is geen nieuwe LDA opgesteld voor de periode vanaf 2021. Wel is per 1 januari 2021 een nieuwe programmamanager aangesteld voor de LDA en er is daarna een start gemaakt met het opstellen van een i-strategie. Uit een eerste vooronderzoek in april 2021 bleek dat de eerste experimenten vanuit de LDA hebben plaatsgevonden in 2020 en dat de Raad hierover is geïnformeerd op 9 december 2020. Uit verkennende gesprekken met de raad bleek dat raadsleden zich onvoldoende geïnformeerd voelden over de LDA en weinig zicht hadden op het nut, de reikwijdte, de doelen en de

voortgang van de LDA. Ook waren raadsleden benieuwd of er bij de uitvoerders van de LDA voldoende aandacht is voor de ethische kant van de informatiesamenleving.

Voor de rekenkamer gaf het vooronderzoek voldoende aanleiding om een onderzoek te starten naar de LDA.

1.2 Verloop van het onderzoek

Tijdens de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek bestond interesse voor het onderzoek vanuit de raad, het college en de uitvoerders van de LDA. Het onderzoek kan getypeerd worden als een ex-durante onderzoek. Terwijl het onderzoek werd uitgevoerd was de uitvoeringspraktijk van de LDA volop in ontwikkeling. Methoden voor de selectie en evaluatie van experimenten werden steeds verder verfijnd, steeds meer partners in en buiten de gemeentelijke organisatie werden bij de LDA betrokken en een nieuwe ronde van experimenten werd opgestart. Op 16 mei is een nieuwe i-strategie - waarvan de LDA nu onderdeel uitmaakt – gepresenteerd aan de raad. De rekenkamer heeft bij het schrijven van deze nota kennis genomen van de i-strategie. In paragraaf 3 komen we hierop terug. De rekenkamer heeft een prettige, opbouwende samenwerking ervaren tijdens de uitvoering van het onderzoek.

Onderzoeksbureau A:N+NE heeft het onderzoek uitgevoerd en een rapport opgeleverd waarin 14 onderzoeksvragen uitgebreid worden beantwoord (bijlage 1 bij deze bestuurlijke nota). De rekenkamer heeft Erik Fledderus, lector Digital Business & Society van hogeschool Windesheim, gevraagd mee te kijken met het onderzoek en aan de hand van vier vragen van de rekenkamer te reflecteren op het rapport van bevindingen. Zijn memo is opgenomen in bijlage 2 bij deze bestuurlijke nota. Het rapport van bevindingen en de memo geven de rekenkamer een stevige basis om een aantal conclusies te trekken en aanbevelingen te doen voor zowel de raad als het college.

Dat het rekenkamer rapport en de nieuwe i-strategie nagenoeg gelijktijdig aan de raad worden aangeboden biedt kansen om een aantal belangrijke stappen te zetten in dit dossier.

1.3 Leeswijzer

We starten de bestuurlijke nota met het beantwoorden van de onderzoeksvragen (paragraaf 2). Achtereenvolgens beschrijven we de conclusies ten aanzien van het beleid en de beleidsdoelen, de uitvoeringspraktijk, de resultaten en de betrokkenheid van de raad. In paragraaf 3 geven we antwoord op de centrale vraag van het onderzoek: Sluit de uitvoering van de digitale agenda aan bij de landelijke richtlijnen en bij de eigen twaalf principes en hoe doeltreffend is de uitvoering? De bestuurlijke nota eindigt met een aantal aanbevelingen in paragraaf 4.

2 Conclusies

In deze paragraaf vatten we de antwoorden op de 14 onderzoeksvragen samen.

2.1 Beleid en beleidsdoelen

De LDA beslaat maar een klein deel van alle activiteiten van de gemeente Leeuwarden op het vlak van informatie- en communicatietechnologie (ICT) en Informatiemanagement (IM). De LDA richt zich op het innoveren en experimenteren met ICT en IM met als doel om oplossingen te bieden voor maatschappelijke vraagstukken.

De gemeente Leeuwarden wil technologische ontwikkelingen op dusdanige wijze inzetten dat er zoveel mogelijk ‘publieke waarde’ mee gegenereerd wordt. Naast het overkoepelende doel van de LDA om meer publieke waarde te genereren, wil Leeuwarden met de LDA kansen benutten die digitalisering en datagedreven werken bieden om: (1) het publieke domein slimmer vorm te geven in de digitale wereld (slimmere leefomgeving), (2) ervoor te zorgen dat inwoners, bedrijven en scholen elkaar steeds beter weten te vinden om gezamenlijk bepaalde doelen te realiseren (slimmer samen leven) en (3) om de eigen dienstverlening, bedrijfsvoering en bestuurswijze te verbeteren (slimmer (samen) werken). Deze drie doelstellingen zijn verder uitgewerkt in iets meer concrete doelen, met de opmerking dat men aan die doelen ‘*kan denken*’. Voorbeelden zijn doelstellingen als het aantrekkelijker maken van het economisch klimaat (slimme omgeving) en ICT inzetten om ‘het leven’ in onze samenleving prettiger te maken (slim (samen)werken).

In de LDA zijn twaalf richtinggevende principes geformuleerd die “*helpen het management om de goede keuzes te (blijven) maken en de beperkte financiële en personele middelen voor de juiste dingen in te zetten.*” Deze principes bevinden zich op meerdere niveaus en kunnen niet als randvoorwaarden beschouwd worden. In de LDA kiest Leeuwarden niet voor dezelfde invalshoek als de VNG met de DA2020 (en later de Dag2024), maar de stukken spreken elkaar ook niet tegen.

Met de positionering van de gemeente Leeuwarden als ‘slimme volger’ is een bewuste strategie ingezet om bij andere gemeenten én andere overheidsorganisaties te kijken wat werkt, en hen te volgen in de experimenten die zij succesvol hebben uitgevoerd.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de LDA 2018-2020 richtinggevend is geweest. De LDA en de twaalf principes hebben ook gediend als belangrijke input voor de in het voorjaar van 2022 vastgestelde i-strategie voor het gehele domein van ICT en IM.

2.2 Uitvoering en instrumenten

Er zijn sinds de start van de LDA meer dan 20 projecten opgestart, nagenoeg evenredig verdeeld over ‘slim samenwerken’, ‘slimme leefomgeving’ en ‘slimme samenleving’. De processen rondom de selectie, uitvoering, evaluatie en verantwoording van projecten wordt door de jaren heen steeds verfijnder en gestructureerder, zonder dat de focus op de experimenteerruimte

verloren gaat. De twaalf principes spelen een substantiële rol bij de selectie (en daarmee ook het ontwerp) van de experimenten.

Het ontbreekt bij veel medewerkers van de gemeente Leeuwarden aan inzicht in hoe ze ideeën kunnen omzetten in experimenten binnen de LDA. Het blijkt ook lastig voor medewerkers die betrokken zijn bij experimenten om tijd vrij te maken voor het experiment. Naarmate het project vordert en wanneer leidinggevenden vroegtijdig en duidelijk geïnformeerd worden over de impact van deelname, maken medewerkers steeds gemakkelijker tijd vrij.

Er zit een zeker mate van spanning tussen de wens om slimme volger te zijn en de wens om innovatief te zijn. De samenwerking met externe partijen, zoals de provincie, andere gemeenten en bedrijven is een manier waarmee invulling wordt gegeven aan de gekozen rol van slimme volger. Het beeld van de gemeente als 'slimme volger' wordt overigens niet gedeeld door medewerkers die niet direct betrokken zijn geweest bij de LDA. Op sommigen van hen komt het over alsof de gemeente met de experimenten juist voorop wil lopen door vernieuwende ideeën te selecteren.

In het laatste jaar komt steeds meer nadruk te liggen op het meenemen van interne en externe partners bij projecten van de LDA. Het creëren van draagvlak is erg belangrijk, aangezien uiteindelijk de gehele organisatie en ook de hele maatschappij mee moet in de transitie naar een informatiesamenleving. Draagvlak is ook nodig om geslaagde experimenten succesvol te borgen in de staande organisatie.

De LDA is gefinancierd met structurele en incidentele budgetten. Pas na de tussentijdse evaluatie van de LDA, zijn de werkzaamheden binnen de LDA structureel geborgd in een financieel kader. Als een experiment is afgerond, kan het een vervolg krijgen in de bestaande gemeentelijke organisatie, als dit mogelijk en wenselijk is. Er zijn geen criteria vastgesteld op basis waarvan een experiment een vervolg krijgt. Wel is er een zogenaamde 'bruidsschat' beschikbaar, die kan worden toegekend aan een afgerond experiment om deze te bestendigen binnen de organisatie. Dit is sinds de start met één project gebeurd.

De financiële en projectadministratie van de LDA schiet op verschillende aspecten tekort. Een gedetailleerde, systematische en formele verantwoording van de werkzaamheden binnen de LDA, alsook de kosten die daarmee gemoeid zijn, ontbreekt. Hierdoor is het vanuit financieel oogpunt niet mogelijk.

2.3 Resultaten en monitoring

Monitoring van projecten

De programmanager zorgt ervoor dat er een gepaste balans is in het soort experimenten die worden gekozen en stemt de resultaten van de experimenten af met de doe-eigenaren om deze uiteindelijk te rapporteren aan de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever.

Waar de twaalf principes een substantiële rol spelen bij de selectie (en daarmee ook het ontwerp) van de experimenten, spelen ze geen duidelijke rol in de evaluatie van de experimenten. Er is geen formele procedure om de experimenten te evalueren. Evaluaties tijdens de looptijd van projecten richten zich op experiment-specifieke doelen. De experimentfase wordt afgesloten met een eindpresentatie die vooral wordt aangepakt als een moment om te werken aan de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers.

Monitoring van de LDA als geheel

De LDA is in december 2020 in zijn geheel nogal summier geëvalueerd door leden van het kernteam van de LDA. Onderwerpen van de evaluatie waren de interne en externe bekendheid met de LDA, de aanpak, handhaving van principes en de monitoring en besturing van het programma. De evaluatie was vooral gericht op het proces en in veel mindere mate op de resultaten. Wel wordt er in de evaluatie van de LDA expliciet aandacht gegeven aan de wijze waarop de twaalf principes zijn toegepast en worden knelpunten en verbeterpunten openlijk besproken om zo hieruit lering te trekken. Een aantal aandachtspunten die zijn opgenomen in het evaluatieverslag zijn ook opgepakt door het kernteam. Zo is n.a.v. de evaluatie gewerkt aan een ethisch toetsingskader, is er een informatieve raadsbijeenkomst over data-ethiek georganiseerd en wordt sinds kort het kernteam extra ondersteund door een communicatieadviseur.

Resultaten

De relatie tussen technologie en maatschappij krijgt (bottom-up) vorm doordat de LDA investeert in experimenten. Voor elk experiment wordt gezocht naar een goede afstemming tussen maatschappelijke relevantie en nieuwe digitale technologieën. Daarbij vormt de mate waarin de technologie vernieuwend is in een bepaalde context, de leidende factor. Ook moet de voorgestelde oplossing passen binnen een maatschappelijk vraagstuk. Dit uitgangspunt is vertaald in de beoordelingscriteria voor experimenten. Bij sommige experimenten wordt de doelgroep actief betrokken bij de uitvoering van het experiment, bij andere experimenten worden burgers als 'klant' gedefinieerd en worden zij pas betrokken als – figuurlijk gezegd – het product op tafel ligt. Bij betrokkenen bestaat het droombeeld om inwoners en gebruikers nog veel meer bij de LDA te gaan betrekken.

De specifieke doelstellingen zijn dermate ongespecificeerd geformuleerd dat het zeer moeilijk is om op eenduidige wijze vast te stellen of de doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald. Het effect van de experimenten in termen van maatschappelijke waarde wordt tot dusver beschreven als 'speldenprikjes'. Het zijn eerste, bescheiden stappen die de gemeente heeft gezet om via nieuwe digitale toepassingen tegemoet te komen aan bepaalde maatschappelijke behoeftes. Het directe effect op maatschappelijke waarde creatie van veel experimenten is echter moeilijk aantoonbaar, aangezien het effect niet consequent wordt gemeten op vooraf gestelde doelen. Van de experimenten waar het directe effect beter in beeld is, is dit directe effect tot dusver relatief bescheiden, maar niettemin waardevol. Medewerkers en externen die

betrokken zijn (geweest) bij de LDA noemen vooral indirecte opbrengsten van de LDA tot nu toe: (1) medewerkers leren om innovatief te denken en experimenteeruimte te benutten, (2) medewerkers gaan door hun deelname anders kijken naar digitaliseringsmogelijkheden van hun reguliere werkzaamheden en (3) medewerkers leren elkaar kennen door de multidisciplinaire aanpak van experimenten: de LDA ontschot.

De invulling van de LDA gebeurt vanuit de beschikbare financiële kaders en daarom is het budget per definitie toereikend. Of het ook toereikend is om de ambities te behalen kan niet worden vastgesteld, omdat de ambities daarvoor te algemeen zijn geformuleerd.

2.4 Betrokkenheid van de raad

Raadsleden zijn in het begin met name betrokken bij de LDA door hen actuele kennis aan te bieden over digitale ontwikkelingen en de impact daarvan. In de oriënterende fase van de LDA heeft de raad de ruimte gekregen om met elkaar de randvoorwaarden te schetsen voor de digitaliseringsagenda in Leeuwarden. De positionering van de gemeente Leeuwarden als 'slimme volger' is bijvoorbeeld een besluit dat mede door input vanuit de raad is genomen. Het ethisch toetsingskader, waar de raad input voor heeft gegeven in de oriënterende fase, begint echter in 2022 pas concrete vormen aan te nemen, ondanks dat er al vanaf 2019 een ondersteuningsteam 'Publieke waarde en ethiek' binnen de LDA was.

Toen de LDA eenmaal op stoom was gekomen, is de raad – zo is hun ervaring – in mindere mate betrokken. In de meest recente jaarstukken (van 2020) wordt weliswaar aangegeven welke activiteiten zoal in het kader van de LDA hebben plaatsgevonden, maar de informatie is zeer summier en ook niet compleet. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vrijwel alle gesproken raadsleden onbekend zijn met welke experimenten er uiteindelijk hebben plaatsgevonden en het is hen onduidelijk wat de resultaten hiervan zijn geweest. Na afloop van de laatste sessie met de raad over data-ethiek op 11 oktober 2021 is afgesproken dat de experimenten die hebben plaatsgevonden minstens één keer per jaar worden gepresenteerd.

3 Beschouwing

In deze paragraaf kijkt de Rekenkamer in meer beschouwende zin terug op de resultaten van het onderzoek en wil zij de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoorden: *Sluit de uitvoering van de digitale agenda aan bij de landelijke richtlijnen en bij de eigen twaalf principes en hoe doeltreffend is de uitvoering?* Deze hoofdvraag bestaat uit een drietal deelvragen en deze worden afzonderlijk beantwoord.

3.1 De Leeuwarder Digitale Agenda 2018-2020 en de aansluiting bij de landelijke agenda's

Met het coalitieprogramma *'De kracht van samen'* van 2018 werd de aanzet gegeven voor de ontwikkeling van de LDA. Vanuit het coalitieakkoord werd een groot aantal thema's aangereikt die zouden kunnen worden aangepakt, variërend van verdere digitalisering van de dienstverlening tot technologische innovaties en vraagstukken van empowerment en privacy. Al in de prille ontwikkelingsfase van de LDA wordt een hoofddoel kenbaar gemaakt: *"De gemeente Leeuwarden wil technologische ontwikkelingen op dusdanige wijze inzetten dat er zoveel mogelijk 'publieke waarde' mee gegenereerd wordt (bijvoorbeeld schonere straten, hogere leefbaarheid, grotere duurzaamheid en betere zorg"*. Ook over de twaalf principes wordt al in een vroeg stadium nagedacht. Als in maart 2019 de LDA wordt opgeleverd door het kernteam, wordt het LDA gedefinieerd als: *"Een meerjarenperspectief dat koers geeft en in hoofdlijnen beschrijft wat we moeten veranderen en hoe we dat gaan doen, als eerste stap richting de digitale toekomst"*.

Dat meerjarenperspectief is vervolgens ingekleurd met een drietal inhoudelijke thema's of toepassingsgebieden (slimme omgeving, slim samenleven en slim (samen)werken) en de twaalf principes van de LDA, waaronder het centraal stellen van de maatschappelijke waarde-creatie. In die zin sluit de LDA goed aan op de DA2020 waarin prioritaire thema's zijn genoemd zoals gemeentelijke dienstverlening richting inwoners en ondernemers en slim gebruik van informatie voor proactieve beleidssturing. Dergelijke prioritaire thema's hebben hun vertaling gekregen in meerdere experimenten en in de leidende principes van de LDA.

De gemeente richt zich in de LDA vooral op het benutten van kansen die verdere digitalisering te bieden heeft voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, een van de drie doelstellingen van de DA2020. De LDA staat wat verder af van de DAG2024, die zich meer richt op de digitale samenleving en de overheid in plaats van de digitale infrastructuur en overheid. Dit is ook logisch, omdat de DAG2024 nog niet gepubliceerd was toen de LDA werd vastgesteld. De DAG2024 kent brede, wat minder concrete doelstellingen naast het 'kansen benutten' het 'mogelijk maken' (scheppen van randvoorwaarden waarop ontwikkelingen in de informatiesamenleving plaatsvinden) en 'duiden en reflecteren' (de lokale overheid formuleert hoe het om wil gaan met deze ontwikkelingen om de publieke waarden in de samenleving te beschermen). De doelstellingen 'mogelijk maken' en 'duiden en reflecteren' lijken minder prominent aanwezig in de oorspronkelijke LDA, ook al ziet de gemeente Leeuwarden zich in een

van de leidende principes wel als *‘hoeder en borger van publieke waarden bij de ontwikkeling van de digitale samenleving en overheid’*. Met de komst van de i-strategie haakt Leeuwarden overigens geheel aan bij de DAG2024. In deel B van de i-strategie *‘Bouwen aan – en werken in de (Informatie)samenleving’* wordt in het voorgenomen programma uitdrukkelijk gebouwd op de doelstellingen van de DAG24. En deze doelstellingen worden verbonden aan concrete maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeente zich geplaatst weet.

3.2 De aansluiting van de uitvoering op de eigen 12 leidende principes

In de LDA zijn twaalf richtinggevend, leidende principes geformuleerd die *“helpen het management om de goede keuzes te (blijven) maken en de beperkte financiële en personele middelen voor de juiste dingen in te zetten.”* Deze principes zijn gebaseerd op meerdere bronnen, zoals publicaties over de digitale transitie bij overheden en ideeën en opvattingen van medewerkers van de gemeente, maar ook de raadsleden hebben hierin hun inbreng gehad. Zo heeft de raad opmerkingen gemaakt over het waarborgen van de privacy van burgers, (on)gewilde digitale exclusie, vergaande samenwerking met andere gemeenten en de gemeente Leeuwarden als *‘slimme volger’*.

De Rekenkamer constateert op grond van het onderzoek dat de leidende principes vooral een rol spelen bij het ontwerpen en selecteren van experimenten, en niet of nauwelijks bij de uitvoering, monitoring en evaluatie van de afzonderlijke experimenten en de LDA in zijn geheel. Bij het ontwerpen en selecteren van projecten zijn vooral de drie toepassingsgebieden (slimme omgeving, slim samenleven en slim (samen)werken) en de leidende principes *‘maatschappelijke waarde-creatie centraal’*, *‘experimenteren met nieuwe toepassingen’*, *‘Leeuwarden is slimme volger’*, *‘conformereren aan Samen Organiseren, de +1-Gemeente en Common Ground’*, *‘samenwerking in de regio’* en *‘hoeder van publieke waarden’* van belang, en dan in het bijzonder de eerste drie genoemde principes. Daarnaast spelen bij de inhoudelijke selectie van projecten ook andere criteria zoals de bijdrage aan de organisatieontwikkeling een rol. De andere leidende principes zijn bij het ontwerpen, selecteren en uitvoeren van experimenten van minder belang doordat deze zich meer richten op de voorwaarden/afspraken met betrekking tot de programma-organisatie, de opbrengsten van de projecten en de borging daarvan in de ambtelijke organisatie.

Vanaf de eerste experimenten wordt duidelijk dat de LDA vooral een lerend programma is, waarin ook gewerkt wordt aan concretisering van de leidende principes. Zo wordt het principe *‘maatschappelijke waarde-creatie’* anno 2022 bij de selectie van projecten vertaald naar het meer betrekken van externe partijen, het van buiten naar binnen werken en meer aansluiting zoeken bij de leefwereld van de samenleving. En zo wordt er ook geleidelijk aan nadere invulling gegeven aan het principe *‘hoeder van publieke waarden’*. Nu al wordt een ethisch toetsingskader bij de selectie van experimenten ingezet, niet zo zeer om experimenten uit te sluiten, maar wel om risico’s te adresseren en te beheersen. Daarnaast wordt er gewerkt aan het ontwikkelen van een plan van aanpak voor de invoering van verantwoorde data-ethiek, waarmee ook weer meer aansluiting wordt gevonden bij de doelstelling *‘duiden en reflecteren’* van de DAG2024.

Het geheel overziend komt de Rekenkamer tot de slotsom dat de twaalf leidende principes waardevol zijn, maar onvoldoende consistent zijn uitgewerkt om een goede leidraad te kunnen vormen voor de uitvoering van de LDA.

3.3 De doeltreffendheid van de uitvoering

In dit stadium van de LDA is het niet goed mogelijk een overall oordeel te geven over de doeltreffendheid van de uitvoering. Dat komt enerzijds omdat de LDA nog een relatief jong programma is waarvan eerst het fundament moest worden gebouwd. De eerste experimenten vonden (pas) in 2020 plaats. In de aanloop daar naar toe moesten ideeën ontwikkeld en keuzes gemaakt ten aanzien van de inrichting van de programma-organisatie, de ontwikkeling van de agenda zelf, de te volgen procedures en werkwijzen bij het aandragen van onderwerpen, het ontwerpen, selecteren en uitvoeren van experimenten, de evaluatie van experimenten, de operationalisering van de leidende principes etc. De eerste twee ronden met experimenten stonden dan ook vooral in het teken van inzichten en vaardigheden opdoen en lessen trekken uit de eerste experimenten. Dat leren is ook de laatste jaren niet gestopt. Anderzijds ontbeert het ook aan duidelijke (al dan niet smart) geformuleerde doelstellingen in het LDA, waardoor de inhoudelijke doeltreffendheid van het programma van experimenten niet goed vast te stellen is. De Rekenkamer heeft niettemin wel de indruk dat er op het niveau van de experimenten zelf resultaten worden geboekt waar het gaat om de ontwikkeling van producten/diensten, maar is er ook tijdens het onderzoek weinig zicht ontstaan op de mate van doorwerking in de vorm van implementatie van die producten. Eenmalig is een 'bruidsschat' beschikbaar gesteld om een afgerond experiment te bestendigen binnen de organisatie. Vandaar ook dat de Rekenkamer het van belang vindt het interne draagvlak voor de LDA te versterken en te werken aan vergroting van de (eind-)gebruikerswaarde van de experimentresultaten.

Daar staat tegenover dat afgelopen twee jaar er wel een flink aantal experimenten is opgestart nagenoeg evenredig verdeeld over 'slim samenwerken', 'slimme leefomgeving' en 'slimme samenleving'. Een flinke prestatie in twee jaren die sterk in het teken stonden van de Corona-pandemie, met alle beperkingen die dat met zich meebracht.

Ook in vergelijking met andere middelgrote gemeenten is dit een prestatie van formaat. Leeuwarden kan wat betreft het experimenteren met digitalisering tot de koplopers worden gerekend. En daarin wordt duidelijk ook steeds meer de samenwerking met externe partijen gezocht als volger, maar soms ook als co-creator.

Het geheel overziend komt de Rekenkamer tot de slotsom dat de LDA tot nu toe richtinggevend is geweest, maar toch vooral procesdoelen heeft bereikt.

4 Aanbevelingen

Op grond van de resultaten van het onderzoek komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

4.1 Aanbevelingen voor het college

Herijk de twaalf leidende principes en geef ze een meer prominente rol in discussies met inwoners, ketenpartners en raadsleden.

De huidige twaalf principes zijn wel belangrijk, maar bieden geen duidelijke kaders en ze ontberen samenhang en richting. De principes bevinden zich op meerdere niveaus, waaronder voorwaarden, richting, samenwerking, uitvoering en principieel. Ze zijn aan herijking toe: ze kunnen worden opgeschoond, coherent gemaakt en verduidelijkt. Na herijking van de twaalf principes tot een consistent verhaal kunnen ze naast hun rol bij het ontwerpen, selecteren en uitvoeren van projecten ook een rol spelen bij de monitoring en evaluatie van experimenten alsmede voor het gesprek met zowel ketenpartners, inwoners als raad.

Versterk de samenwerking met inwoners en ketenpartners voor kaderstelling en draagvlak, overweeg vorming van thema-allianties.

Voor een groter draagvlak voor de LDA in de Leeuwarder samenleving is het van belang dat er inhoudelijke discussie plaatsvindt met de raad, maar ook met maatschappelijke organisaties, inwoners en hun organisaties. Welke publieke waarden vinden zij belangrijk? Waar liggen inwoners wakker van? Daarna kan gezocht worden of en hoe digitalisering bij kan dragen aan de oplossing voor de Leeuwarder samenleving.

In het kader van het realiseren van voorwaarden voor verdere digitalisering en maatschappelijke waarde-creatie zouden themagewijs – te denken valt bijvoorbeeld aan cultuur, zorg, participatie, energietransitie - allianties van gebruikers (maatschappelijke instellingen, ondernemers, organisaties van inwoners, individuele inwoners en raadsleden) kunnen worden gevormd die over hun digitale agenda het gesprek aangaan met de gemeente, daarover afstemming zoeken en betrokken worden bij de uitvoering van zo'n thema agenda.

Heb meer aandacht voor de implementeerbaarheid van de resultaten

De Rekenkamer onderschrijft het belang van experimenteren in het digitale domein, dat moet zeker doorgaan. Maar de Rekenkamer wil in deze ook een lans breken voor meer aandacht voor de implementeerbaarheid van de resultaten, als het kan al in de ontwerpfase en het selectieproces van experimenten en zo nodig na afronding van het experiment. Te vaak verzandt bij overheden de digitale vernieuwing door een te beperkte implementeerbaarheid van de innovaties of een gebrek aan compatibiliteit van het nieuwe en het oude.

In dit licht zou ook het principe ‘rem op verouderde systemen’ wellicht een nadere duiding verdienen. Binnen de LDA wordt gewerkt aan nieuwe systemen, data en innovaties, maar er lijkt weinig ruimte voor experimenten gericht op het afbouwen/afbreken/aanpassen van oude systemen in het licht van de nieuwe mogelijkheden. Hoe ga je de overgang van de oude systemen naar de nieuwe systemen faseren en wat voor implicaties heeft dat voor de afdelingen en de betrokken mensen.

Zorg voor doorwerking van kennis en ervaring in de eigen organisatie: gebruik uitkomsten van experimenten als vliegwiel voor digitalisering van de gehele gemeentelijke organisatie

De impact van de digitale agenda en de informatiesamenleving op de gemeentelijke organisatie is van een dusdanige omvang dat het permanent aandacht vraagt voor zowel de medewerkers, het management, de directie als het bestuur. De Rekenkamer vindt het daarbij van belang dat de kennis en ervaring die betrokkenen bij LDA projecten opdoen ook geïntegreerd wordt in hun eigen afdeling en daarbuiten een vliegwiel kunnen gaan vormen. Nu is het nog steeds lastig tijd vrijmaken voor medewerkers en lijken leidinggevenden wel toestemming te geven maar niet echt aan te haken bij de kennis die hun medewerkers in experimenten opdoen. Het is in die zin van belang ervoor te zorgen dat de vernieuwing in de digitalisering door de gehele organisatie gaat doorsijpelen. De LDA zou organisatie-breed geadopteerd moeten worden.

Zorg voor betere project- en financiële administratie

Uit het onderzoek is gebleken dat de project- en financiële administratie niet helemaal op orde was. Dit vertroebelt het zicht op de kosten- en batenanalyse van de LDA.

Zorg voor een passende informatiepositie van de raad

De raad is afgelopen jaren onvoldoende meegenomen in de ontwikkelingen in de LDA, zo ervaren raadsleden dat althans. Dat kan anders, bijvoorbeeld door werkbezoeken en de ontsluiting van de moderne informatiemiddelen van de LDA (storytelling en dergelijke) te integreren in de informatievoorziening aan de raad. Maar het kan ook door de i-strategie en de jaarplannen en jaaroverzichten, die in het kader van de nieuwe i-strategie ontwikkeld zullen worden, evenals de resultaten van monitoring en projectevaluaties te delen met de raad. Dat kan door aan te haken op de P&C-cyclus, maar dat leidt lang niet altijd tot een goede informatiepositie voor de raad om haar kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen vervullen. Aparte, informatieve themabijeenkomsten over de LDA kunnen de informatiepositie van de raad versterken, maar zijn voor de raad vooral relevant als tevens wordt zorggedragen voor een verbinding met politieke besluitvorming.

4.2 Aanbevelingen voor de raad

Heroverweeg de rol van slimme volger

Hoewel de Rekenkamer zich, in algemene zin, kan vinden in het principe 'Leeuwarden is slimme volger' zou zij het betreuren als Leeuwarden daardoor de mogelijkheid mist zich als leider te manifesteren op terreinen/domeinen waarop de gemeente zich een gerespecteerde positie heeft verworven. Bij volgers horen ook leiders en die laatste rol zou Leeuwarden wellicht ook selectief naar zich toe kunnen trekken.

Vraag het college om input voor discussie over randvoorwaarden

Het gesprek tussen college en raad en tussen raadsleden onderling vindt nu onvoldoende plaats over de randvoorwaarden, de kaders waarbinnen de LDA zich ontvouwt. Als de uitkomsten van experimenten worden gedeeld met de raad is dat bij uitstek de kans om te spreken over de randvoorwaarden: wat levert een experiment op aan discussiepunten over de randvoorwaarden? Thema's die voor de raad van belang zijn betreffen onder meer de randvoorwaarde inclusiviteit (bescherming publieke waarde) of de technische en financiële toegankelijkheid tot (snel) internet.

Waarborg een eigen budget voor de LDA

De experimenten binnen de LDA geven ruimte aan innovatie binnen de organisatie. Het feit dat de LDA een eigen budget heeft is daarbij essentieel.

Bijlagen

Bijlage 1: Onderzoeksrapport “De Kracht van Kleine Stappen”

De kracht van kleine stappen

Onderzoek naar de opzet, uitvoering en de
resultaten van de Leeuwarder Digitale Agenda

EINDRAPPORT

Rekenkamer van de gemeente Leeuwarden

29 april 2022

A:N+NE.

Inhoudsopgave

ONDERZOEK NAAR DE UITVOERING VAN DE LDA	2
1. BELEID EN DOELEN	6
2. UITVOERING EN INSTRUMENTEN	15
3. RESULTATEN	34
4. ROL VAN DE RAAD	41
BIJLAGEN	47

Dit onderzoek is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen ANNE en de Rekenkamer van de gemeente Leeuwarden. De auteurs van dit rapport zijn Lidwien van de Wijngaert en Harnold van der Vegte. Het uiteindelijke onderzoek wordt gepresenteerd onder auspiciën van de Rekenkamer van de gemeente Leeuwarden zelf.

Onderzoek naar de uitvoering van de LDA

Deze rapportage bevat de antwoorden op veertien vragen die door de rekenkamer zijn gesteld over de opzet, uitvoering en resultaten van de Leeuwarder Digitale Agenda, kortweg de LDA. Dit is een programma waarin de gemeente Leeuwarden zich via experimenten klaarstoomt voor de informatiesamenleving. Nieuwe digitale toepassingen worden zo gekoppeld aan maatschappelijke opgaven.

De Leeuwarder Rekenkamer heeft zich als doel gesteld om de uitvoering van de LDA laten onderzoeken. De vraag die daarbij centraal staat luidt:

Sluit de uitvoering van de digitale agenda aan bij de landelijke richtlijnen en bij de eigen twaalf principes en hoe doeltreffend is de uitvoering?

Om deze hoofdvraag te adresseren zijn veertien onderzoeksvragen geformuleerd in vier categorieën:

Beleid en doelen

1. Welke doelstellingen heeft de gemeente Leeuwarden met de LDA geformuleerd?
2. Hoe zijn de twaalf principes tot stand gekomen?
3. Hoe sluit de Leeuwarder Digitale Agenda aan bij de Digitale Agenda 2020 en de Digitale Agenda Gemeenten 2024?
4. Welke maatschappelijke waarde verwacht Leeuwarden te creëren met de LDA?

Uitvoering en instrumenten

5. Welke voortgang is gemaakt met de uitvoering van de LDA, welke projecten zijn uitgevoerd, hoe vindt de selectie van projecten plaats en (hoe) hebben de twaalf principes hier een plaats in? (Hoe en met wie) worden bij conflicterende principes afgewogen besluiten genomen?

6. Hoe vindt het proces van ontwerpen, uitvoeren, evalueren en implementeren van projecten plaats en (hoe) hebben de twaalf principes hier een plaats in?
7. Welke interne en externe partijen spelen een rol in de uitvoering van de LDA?
8. Hoe geeft Leeuwarden invulling aan de gekozen rol van 'slimme volger'?
9. Hoe is de uitvoering van de LDA in de begroting opgenomen? Hoe is de budgettaire sturing georganiseerd? Hoe verhouden de inspanningen en kosten voor de LDA zich tot de totale kosten voor ICT en IM?

Resultaten

10. Op welke wijze vindt monitoring en bijsturing plaats en hebben de twaalf principes een plaats in de monitoring?
11. In welke mate worden de ambities en doelen gerealiseerd en is er (al) sprake van de beoogde maatschappelijke waarde creatie?
12. Is het budget toereikend?
13. Hoe bewerkstelligt de LDA de transformatie van de overheid, in het bijzonder de betrokkenheid van de burger? En welke kansen worden voorzien voor participatie in de nabije toekomst?

Rol van de raad

14. Welke rol heeft de raad tot nu toe gespeeld en past deze rol bij de ambities van de raad?

We sluiten de rapportage af met een beschouwing over de betekenis van de antwoorden op deze vragen.

Verantwoording van het onderzoek

Deze paragraaf geeft een overzicht van de activiteiten die we hebben ondernomen om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. We hebben gekozen voor een aanpak waarbij bureauonderzoek, interviews en focusgroepen worden gecombineerd.

Bureauonderzoek

Voorafgaand aan de interviews hebben we beschikbare stukken over de LDA bestudeerd. Bij de start van het onderzoek ontvingen we een beperkt aantal documenten met betrekking tot de LDA. Het ging om beleidsdocumenten, een organogram, slides van een bijeenkomst, informatie die gedeeld is met het publiek en enige informatie over enkele experimenten. Gedurende het onderzoek is daar nog een enkel document bijgekomen. Na meerdere keren informeren hebben we ook enkele documenten met betrekking tot de financiële achtergrond van de LDA

ontvangen. Al met al kan de hoeveelheid schriftelijke achtergrondinformatie als zeer beperkt worden beschouwd, ook al hebben de onderzoekers ook via de raadsinformatiesystemen (Notubox en iBabs) gezocht naar ontbrekende stukken.

Interviews

Door middel van individuele interviews met de belangrijkste spelers rondom de LDA hebben we inzicht gekregen in het beleid, de doelen, uitvoering en resultaten van de LDA. Deze interviews hebben we voorbereid door op basis van de beschikbare documenten een gespreksleidraad te formuleren. De openingsvraag van het interview was steeds: Wat is voor jou de LDA? Daarna volgden vragen over betrokkenheid van de geïnterviewde bij de LDA en bij de experimenten van de LDA. Vervolgens werden vragen gesteld over de resultaten van de LDA en de toekomst van de LDA.

We hebben acht open interviews gehouden met verschillende leden van het LDA kernteam. Omdat de interviews online plaatsvonden zijn de opgenomen zodat na afloop een verslag kon worden gemaakt.

Vier focusgroepen

Op basis van de resultaten van de interviews hebben we, in samenspraak met de rekenkamer, bepaald welke personen we uitnodigen voor de focusgroepen. Deze focusgroepen hebben tot doel om op onduidelijkheden op te klaren, verdiepende vragen te stellen en ruimte te geven aan meerdere perspectieven op de LDA. De volgende vier focusgroepen zijn georganiseerd:

- Focusgroep 1: Gemeenteraadsleden (7 deelnemers)
- Focusgroep 2: Intern betrokken binnen de LDA (5 deelnemers)
- Focusgroep 3: Extern betrokken binnen de LDA (3 deelnemers)
- Focusgroep 4: Niet direct betrokkenen vanuit de gemeente (5 deelnemers)

Op basis van de beschikbare documentatie en de resultaten uit de interviews hebben we ook voor elk van de focusgroepen een gespreksleidraad opgesteld. De belangrijkste onderdelen waren steeds

- Blok 1: Introductie
- Blok 2: Algemene bekendheid met de LDA
- Blok 3: Specifieke bekendheid met de LDA
- Blok 4: Resultaten van de LDA
- Blok 5: Afronding

Van elk van de focusgroepen is na afloop een verslag gemaakt.

Analyse en rapportage

Na afloop van de interviews en de focusgroepen hebben we de verzamelde data geanalyseerd. Dit doen we door systematisch de onderzoeksvragen die zijn geformuleerd te beantwoorden. Overeenstemmende, aanvullende of juist tegengestelde perspectieven zullen in kaart worden gebracht. In de analyse nemen we ook andere thema's of onderwerpen mee die in de interviews of focusgroepen aan de orde zijn gekomen. Deze analyse leidt tot de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Het rapport sluit af met een beschouwende paragraaf waarin conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd.

1. Beleid en doelen

De eerste vier vragen hebben betrekking op de overkoepelende doelen:

- Vraag 1. Welke doelstellingen heeft de gemeente Leeuwarden met de LDA geformuleerd?
- Vraag 2. Hoe zijn de twaalf principes tot stand gekomen?
- Vraag 3. Hoe sluit de Leeuwarder digitale agenda aan bij de Digitale Agenda 2020 en de Digitale Agenda Gemeenten 2024?
- Vraag 4. Welke maatschappelijke waarde verwacht Leeuwarden te creëren met de LDA?

Omdat vraag 1 en 4 nauwelijks los van elkaar kunnen worden gezien beantwoorden we ze samen.

Vraag 1 en vraag 4

Welke doelstellingen heeft de gemeente Leeuwarden met de LDA geformuleerd? Welke maatschappelijke waarde verwacht Leeuwarden te creëren met de LDA?

De Leeuwarder Digitale Agenda (LDA) kreeg gestalte met een paragraaf in het collegeakkoord¹. Hierin kondigt het college aan een digitaliseringsagenda op te stellen. Volgens het college zal de toenemende digitalisering ertoe leiden dat de samenleving gaat veranderen, wat gepaard gaat met nieuwe vragen die geadresseerd moeten worden.

Deze intentieverklaring leidt uiteindelijk tot de Leeuwarder Digitale Agenda. In het procesvoorstel LDA van 21 augustus 2018 wordt het onderliggende doel van de LDA verwoord: "*De gemeente Leeuwarden wil technologische ontwikkelingen op dusdanige wijze inzetten dat er zoveel mogelijk 'publieke waarde' mee gegenereerd wordt (bijvoorbeeld schonere straten, hogere leefbaarheid, grotere duurzaamheid en betere zorg)*". Oftewel: digitalisering wordt als middel aangewend om te voorzien in bepaalde maatschappelijke behoeftes².

¹ Collegeprogramma Gemeente Leeuwarden 2018-2020. De kracht van samen: Bouwen aan een sociaal, vernieuwend en duurzaam Leeuwarden (21 maart 2019) (p. 40).

² Zie: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Leeuwarden/eabe38d1-881d-4249-bb56-818f4d3d1c76>

In maart 2019 wordt de LDA opgeleverd door het kernteam. In dit document wordt de LDA gedefinieerd als: *"Een meerjarenperspectief dat koers geeft en in hoofdlijnen beschrijft wat we moeten veranderen en hoe we dat gaan doen, als eerste stap richting de digitale toekomst"*³. Hiermee maakt het kernteam duidelijk dat de LDA bedoeld is om richting te geven aan de weg naar de toekomstige Leeuwarder informatiesamenleving.

Specifieke doelstellingen

Naast het overkoepelende doel van de LDA om meer publieke waarde te genereren, worden er in de LDA enkele specifieke doelstellingen genoemd die onder de drie toepassingsgebieden van de LDA vallen: slimme omgeving, slim samenleven en slim (samen)werken. Het betreft hier een expliciet niet-exhaustieve lijst met doelstellingen; in het document wordt immers aangegeven dat dit doelstellingen zijn waaraan met *"kan denken"*. De doelstellingen worden hieronder op een rij gezet:

De slimme omgeving:

- Een aantrekkelijker economisch klimaat (kwantitatief en kwalitatief).
- Bijdragen aan het realiseren van klimaatakkoord met inzet van slimme ICT.

Slim samenleven

- ICT inzetten als grondstof voor maatschappelijke opbrengsten zoals een gezonder, duurzamer, veiliger Leeuwarden (kwalitatief) zodat 'het leven' in onze samenleving prettiger wordt.
- Leren en ervaring opdoen in een snelkookpan omdat we onze externe oriëntatie vergroten en samenwerkingsverbanden aangaan om onze slagkracht te vergroten (kwalitatief)

Slim (samen)werken

- Hogere efficiëntie in de bedrijfsvoering, die bijdraagt aan de taakstelling op de bedrijfsvoering vanuit het huidige collegeprogramma (kwantitatief).
- Lagere personeelslasten door het automatiseren van werk (kwantitatief).
- Medewerkers die klaar zijn en toegerust voor de digitale toekomst (kwalitatief).

³ Zie 'Leeuwarder Digitale Agenda (maart, 2019)'

Focus van de LDA

De LDA richt zich op het innoveren en experimenteren met ICT en IM met als doel om oplossingen te bieden voor maatschappelijke vraagstukken⁴. De LDA beslaat dus maar een klein deel van alle activiteiten van de gemeente Leeuwarden op het vlak van ICT/IM⁵. In andere woorden: de LDA is primair bedoeld om innovatie en vernieuwing binnen de organisatie *beter te organiseren* en niet zozeer om bestaande processen *beter te managen*⁶. Of zoals de voormalige programma-manager van de LDA het verwoordde tijdens een presentatie: "*De LDA richt zich niet op meer en beter, maar op anders doen*"⁷. Wel kan een experiment, wanneer het succesvol wordt afgerond, structureel worden ingebed in de bestaande processen van de gemeente en kan het experiment uiteindelijk bijdragen aan het beter managen van bestaande processen.

Relatie met de i-strategie

De LDA vormt een belangrijke aanjager in de digitale transformatie van de gemeente Leeuwarden. Hoe deze transformatie er in hoofdlijnen uit moet zien, wordt volgens het kernteam van de LDA beschreven in de i-strategie. Deze i-strategie moet volgens de geïnterviewden richting geven en voorzien in de kaders om de gemeentelijke informatievoorziening in den brede verder te ontwikkelen. Op het moment waarop dit onderzoek is uitgevoerd, was de i-strategie nog niet beschikbaar voor de onderzoekers. Wel lijkt er, op het eerste gezicht, overlap te bestaan tussen de doelstellingen van de LDA en de i-strategie. Volgens een van de geïnterviewden moet de LDA onderdeel worden van de bredere i-strategie.

Vraag 2.

Hoe zijn de twaalf principes tot stand gekomen?

De twaalf principes zijn tot stand gekomen door gebruik te maken van meerdere bronnen. In de eerste plaats is er geput uit diverse publicaties over de digitale transitie bij overheden, zoals *Waardevol Digitaliseren* van het Rathenau Instituut en *Maak Waar!* van de Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. Daarnaast heeft er een rondgang plaatsgevonden langs alle domeinen binnen de gemeente om te inventariseren welke principes volgens medewerkers leidend moeten zijn in de digitale transformatie van de gemeente Leeuwarden.

⁴ IM staat voor informatiemanagement.

⁵ Zie presentatie LDA tijdens de informatiebijeenkomst voor raadsleden op woensdag 9 december 2020 (min. 10-12). <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Leeuwarden/eabe38d1-881d-4249-bb56-818f4d3d1c76>

⁶ Zie Leeuwarden Digitale Agenda, Programmaplan (oktober, 2019), p. 4

⁷ Zie presentatie LDA tijdens de informatiebijeenkomst voor raadsleden op woensdag 9 december 2020 (min. 10-12). <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Leeuwarden/eabe38d1-881d-4249-bb56-818f4d3d1c76>

Als laatste zijn raadsleden betrokken bij het formuleren van de twaalf principes. Op 3 oktober 2018, tijdens een rondetafelgesprek met de raad, zijn de raadsleden in de gelegenheid gebracht om ook te reageren op de voorlopige principes, vragen te stellen en wijzigingen of toevoegingen voor te stellen. De raad heeft bijvoorbeeld opmerkingen gemaakt over het waarborgen van de privacy van burgers, (ongewilde) digitale exclusie, vergaande samenwerking met andere gemeente en de gemeente Leeuwarden als 'slimme volger'. De twee laatste opmerkingen van de raad hebben geleid tot wijzigingen in de voorgestelde principes.

Op 29 juni 2019 wordt de LDA via een collegebrief aangeboden aan de raad⁸. In deze brief wordt toegelicht hoe het college met de input van de raad is omgegaan en worden de definitieve richtinggevende twaalf principes genoemd. Deze twaalf principes, zoals wordt vermeld in deze collegebrief, "*helpen het management om de goede keuzes te (blijven) maken en de beperkte financiële en personele middelen voor de juiste dingen in te zetten.*"⁹. De twaalf principes van de LDA zijn:

1. Rem op 'verouderde' systemen
2. Prioriteit bij nieuwe informatie-gerichte systemen
3. Personele capaciteit vrijmaken voor vernieuwing
4. Besparingen inzetten voor vernieuwing
5. Conformereren aan Samen Organiseren, de +1-Gemeente en Common Ground
6. Vrij (her)gebruik van data
7. Experimenteren met nieuwe toepassingen
8. De maatschappelijke waardecreatie centraal
9. Leeuwarden is slimme volger
10. Hoeder van publieke waarden
11. Samenwerking in de regio
12. Digitalisering vraagt permanent aandacht

Een complete lijst van de principes met korte toelichting is beschikbaar in Bijlage 1.

⁸ Zie 'Collegebrief: Concept Leeuwarder Digitale Agenda, wensen en bedenkingen'

⁹ Zie 'Collegebrief: Concept Leeuwarder Digitale Agenda, wensen en bedenkingen'

Vraag 3.

Hoe sluit de Leeuwarder Digitale Agenda aan bij de Digitale Agenda 2020 en de Digitale Agenda Gemeenten 2024?

Digitale Agenda (DA 2020)

De Digitale Agenda (DA2020) is in 2015 gepresenteerd door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze DA2020 bestaat uit vele projecten, die verkenningen, instrumenten en producten hebben opgeleverd die gemeenten in staat moesten stellen om gebruik te maken van de kansen die technologie, maatschappelijke ontwikkelingen en wetgeving bieden¹⁰.

In de DA2020 worden drie ambities uitgesproken¹¹:

- **Open en transparant te zijn in de participatiesamenleving:** door strategisch gebruik te maken van informatie en door intelligent voor te sorteren op maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.
- **Werken als één efficiënte overheid:** door in te zetten op processtandaardisatie en automatisch gegenereerde (verantwoordings)gegevens worden administratieve lasten teruggedrongen.
- **Massaal digitaal, maatwerk lokaal:** door het gemeenschappelijk organiseren van de informatievoorziening, ontstaat er ruimte voor betere taakuitvoering door gemeenten en betere (maatwerk) dienstverlening aan inwoners en ondernemers.

Binnen iedere ambitie wordt er gewerkt aan verschillende projecten, waarbij meerdere partijen zijn betrokken. Zo is er binnen de ambitie 'Massaal digitaal, maatwerk lokaal' gewerkt aan vijf projecten, waaronder de uitwerking van een uitvoeringsstructuur door collectieve I-voorzieningen en dienstverlening en het onderzoeken en beoordeling van de (grootschalige) implementeerbaarheid en bruikbaarheid van onderdelen van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI). In totaal is er aan 11 projecten gewerkt binnen de DA2020. Uit deze projecten zijn vervolgens vele verkenningen (zoals de pilot 'Open raadsinformatie'), instrumenten (zoals 'Waarstaatjegemeente.nl') en producten (zoals eHerkenning) gekomen¹².

¹⁰ <https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2017-12/Tussenstand%20DA2020%20-%20DEF%2024%20november%202017.pdf>

¹¹ <https://vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/bijlage-digitale-agenda-2020-het-werk-in-2017.pdf>

¹² <https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2017-12/Tussenstand%20DA2020%20-%20DEF%2024%20november%202017.pdf>

Ieder project binnen de DA2020 moet 1) bijdragen aan de gestelde ambities, 2) opschaalbaar zijn naar andere gemeente, 3) de informatiecomponent aanwezig zijn, 4) succesvol zijn binnen 1 à 2 jaar, 5) getrokken worden door gemeenten, en 6) collectief gefinancierd worden¹³. Daarnaast moeten deze projecten vallen onder 1 van de 6 prioritaire thema's op het vlak van de informatiesamenleving, die zijn benoemd in nauwe samenwerking met gemeenten. Deze thema's zijn¹⁴:

- Inzet van trendwatchfunctie voor de selectie van kansrijke pilots
- Gemeentelijke dienstverlening richting inwoners en ondernemers
- Herontwerpen van processen binnen gemeenten, in ketens en samen met andere gemeenten
- Instrumenten, standaarden en voorwaarden voor informatie-uitwisseling tussen verschillende (overheids)organisaties
- Gebruik van Generieke Basisinfrastructuur
- Slim gebruik van informatie voor proactieve beleidssturing en het versterken van de verantwoording vanuit het College van B&W richting de raad.

Digitale Agenda Gemeenten 2024 (DAG2024)

Op 19 mei 2020 publiceerde de VNG de Digitale Agenda Gemeenten 2024 (DAG2024), de opvolger van de eerste gemeentebrede Digitale Agenda (2015-2020). In de DAG2024 wordt aangegeven dat er in deze nieuwe agenda sprake is van een inhoudelijke verschuiving ten opzichte van de DA2020. Dit wordt als volgt toegelicht: *"Digitalisering is niet meer alleen een onderwerp van de ICT-afdeling, maar verschuift naar de kern van de samenleving en het functioneren van de overheid. Digitalisering draagt zodoende bij het aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken"*¹⁵. De nadruk van de DAG2024 ligt daarom meer op '(digitale) samenleving' en 'overheid' in plaats van op digitale infrastructuur en overheid.

De DAG2024 ordent ontwikkelingen, onderwerpen en vraagstukken die spelen in de informatiesamenleving. Op basis hiervan formuleert de VNG een drietal doelstellingen voor lokale overheden in deze digitale transitie:

- De lokale overheid **schept de randvoorwaarden** waarop ontwikkelingen in de informatiesamenleving plaatsvinden (mogelijk maken);

¹³ https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/attachments/a_20150506_09-bijlage-2-projecten-digitale-agenda-2015-2016.pdf

¹⁴ https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/attachments/a_20150506_09-bijlage-2-projecten-digitale-agenda-2015-2016.pdf

¹⁵ https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/digitale_agenda_gemeenten-2024_vng.pdf

- De lokale overheid **benut de kansen** van digitalisering en datagedreven werken door verbinding te leggen tussen beleid en uitvoeren, en zo de processen te verbeteren (kansen benutten);
- De lokale overheid **formuleert hoe het om wil gaan met** deze ontwikkelingen om de publieke waarden in de samenleving te beschermen (duiden en reflecteren).

Vanuit deze drie doelstellingen wordt er in de DAG2024 aandacht besteed aan de thema's, hoofdonderwerpen en vraagstukken waar de VNG zich op zal richten.

De LDA en de DA2020

De LDA wordt gepubliceerd ruim na de DA2020 en net voor de DAG2024. Het is onbekend of de DA2020 model heeft gestaan voor de LDA, maar qua opbouw zijn er wel overeenkomsten te bespeuren tussen beide documenten. Zo is het mogelijk om in de keuze binnen de LDA om leidende principes te formuleren, een overlap te zien met de ambities die binnen de DA2020 leidend zijn. Hoewel de geformuleerde principes uit de LDA en de ambities in de DA2020 niet hetzelfde zijn, wordt er wel een gelijksoortige opbouw gehanteerd.

Daarnaast valt ook op dat projecten binnen de DA2020 worden geselecteerd die bijdragen aan de vooraf gestelde ambities én waarbij een informatiecomponent aanwezig is. Deze top-down selectie van initiatieven zien we ook terug bij de LDA. Wel is er een verschil. Waarbij binnen de LDA wordt gekozen voor experimenten met een korte doorlooptijd, hebben de projecten binnen de DA2020 een langere doorlooptijd en kunnen deze ook meer verkennend van aard zijn, zonder dat er sprake is van een experiment met een bepaalde digitale toepassing. Oftewel: de opbouw van de DA2020 en de LDA zijn vergelijkbaar, maar de initiatieven die eruit voortvloeien hebben een ander karakter.

Ook de inhoudelijke focus van de LDA is ietwat breder. Waarbij de focus van de DA2020 met name ligt op projecten die kunnen worden geschaard binnen het LDA-toepassingsgebied 'slim (samen)werken' (wat ook wel blijkt uit de ambitie 2 en 3 van de DA2020), ligt de focus van de LDA ook nadrukkelijk op het inzetten van digitale toepassingen voor maatschappelijke behoeftes. Daarbij anticipeert de LDA vroegtijdig op een verschuiving in focus die ook zal plaatsvinden binnen de VNG, zoals te zien is in de DAG2024. Wel gaat de DA2020 wel wat verder op het gebied van 'slim (samen)werken', waarbij ook wordt gekeken naar het herontwerpen van bestaande processen, wat bewust geen onderdeel is van de LDA.

De LDA en de DAG2024

In vergelijking met de DAG2024, wordt de basis van de LDA niet gevormd door doelstellingen voor gemeenten in de digitale transitie (zoals bij de DAG2024), maar door toepassingsgebieden waarin deze digitale transitie gaat plaatsvinden. Binnen elk toepassingsgebied wordt er binnen de LDA gewerkt aan een aantal speerpunten die voortkomen uit het collegeprogramma en doelstellingen van bestaande uitvoeringsprogramma's en -projecten. De LDA onderscheidt de volgende drie toepassingsgebieden:

- Slimme leefomgeving
- Slim samen leven
- Slim (samen)werken

De verschillen tussen de LDA en DAG2024 zijn groter dan de verschillen tussen de LDA en de DA2020. Waar de LDA de inhoudelijke thema's centraal stelt en daaruit een aantal doelen formuleert, zet de DAG2024 de doelen centraal en verbindt deze vervolgens aan inhoudelijke thema's.

Niet alleen de opbouw van beide documenten verschilt, ook het doel. Waar de DAG2024 meer een overzicht geeft van de opgaves waar lokale overheden voor staan in de informatiesamenleving, heeft de LDA als doel om invulling te geven aan de wijze waarop de gemeente Leeuwarden omgaat met deze opgaven.

Als we de LDA langs de 'meetlat' van de DAG2024 leggen, dan zien we dat de LDA met name invulling geeft aan de doelstelling om kansen te benutten (doelstelling 2 binnen de DAG2024). Oftewel: de LDA wil de kansen benutten die digitalisering en datagedreven werken bieden om: (1) het publieke domein slimmer vorm te geven in de digitale wereld (*slimmere leefomgeving*), (2) ervoor te zorgen dat inwoners, bedrijven en scholen elkaar steeds beter weten te vinden om gezamenlijk bepaalde doelen te realiseren (*slimmer samen leven*) en (3) om de eigen dienstverlening, bedrijfsvoering en bestuurswijze te verbeteren (*slimmer (samen) werken*).

De LDA is daarnaast minder gericht op de doelstelling om te formuleren hoe de gemeente om wil gaan met digitale ontwikkelingen (doelstelling 3 binnen de DAG2024). Meer zijdelings, zoals in principe 10 van de LDA (p. 12). Daarin wordt aangegeven dat de gemeente zichzelf als "*hoeder en borger [ziet] van publieke waarden bij de ontwikkeling van de digitale samenleving en overheid*". Echter wordt hier niet verduidelijkt hoe de gemeente deze rol wil invullen. Wel wordt er

verwezen naar de publicatie 'Waardevol digitaliseren' van het Rathenau Instituut dat, volgens de schrijvers van de LDA, dient als kader om deze rol in te vullen.

In de LDA wordt vrijwel niets genoemd over het scheppen van randvoorwaarden waarop digitale ontwikkelingen plaatsvinden (doelstelling 1 binnen de DAG2024). Deze doelstelling heeft twee componenten: het op orde hebben van de basis ICT-infrastructuur en het zorgdragen voor een betrouwbare, transparante en toegankelijke overheid. Hoe de gemeente Leeuwarden invulling geeft aan beide componenten, valt buiten de LDA. De focus van de LDA ligt meer op het innoveren en experimenten met digitale toepassingen, dan op het onderhouden en bestendigen van de bestaande ICT-infrastructuur.

Concluderend kunnen we zeggen dat de LDA is geschreven vanuit een ander perspectief dan de Digitale Agenda 2020 en de Digitale Agenda Gemeenten 2024. Het onderwerp van de stukken is hetzelfde maar ze worden op verschillende manieren belicht waardoor een ander beeld ontstaat. Tegelijk sluiten de verschillende stukken elkaar ook niet uit, en werken ze juist ook aanvullend op elkaar.

2. Uitvoering en instrumenten

De tweede set van vragen heeft betrekking op de uitvoering en de instrumenten die binnen de LDA worden gehanteerd:

5. Vraag 5. Welke voortgang is gemaakt met de uitvoering van de LDA, welke projecten zijn uitgevoerd, hoe vindt de selectie van projecten plaats en (hoe) hebben de twaalf principes hier een plaats in? (Hoe en met wie) worden bij conflicterende principes afgewogen besluiten genomen?
6. Vraag 6. Hoe vindt het proces van ontwerpen, uitvoeren, evalueren en implementeren van projecten plaats en (hoe) hebben de twaalf principes hier een plaats in?
7. Vraag 7. Welke interne en externe partijen spelen een rol in de uitvoering van de LDA?
8. Vraag 8. Hoe geeft Leeuwarden invulling aan de gekozen rol van 'slimme volger'?
9. Vraag 9. Hoe is de uitvoering van de LDA in de begroting opgenomen? Hoe is de budgettaire sturing georganiseerd? Hoe verhouden de inspanningen en kosten voor de LDA zich tot de totale kosten voor ICT en IM?

Vraag 5.

Omdat deze vraag meerdere subvragen bevat, beantwoorden we de deelvragen een voor een.

Vraag 5a

Welke voortgang is gemaakt met de uitvoering van de LDA en welke projecten zijn uitgevoerd?

Tot eind 2021 zijn er drie rondes geweest waarin experimenten zijn gefinancierd. Begin 2022 start een vierde ronde. Een overzicht van deze projecten staat in Tabel 3. Ieder jaar is zijn in elk van de thema's experimenten uitgevoerd.

Tabel 3. Overzicht van de projecten naar thema

Ronde	Slim samenwerken	Slimme leefomgeving	Slimme samenleving
1	Robotic Process Automation	Datagedreven aanpak van Meldingen Openbare Ruimte	I4Sociaal
		Spelen & Bewegen	Data-gedreven energicoach
2	Mijn Digitale Gemeente	Geautomatiseerde detectie zwerfafval	I4Sociaal
	Common Ground Gehandicapten-parkeerkaart		
	Common Ground Berichtenbox-uitwisseling		
	Reserveer je werkplek app		
3	Digitale Burger Participatie	Monitoring op het water	Matchen werkzoekenden-werkgever (Matching the skills)
	Virtual reality Serious Game Lean Mangement		Erfgoed en gamification
			Over de drempel
4	Digitaal luisteren en begrijpen	Leeuwarden van boven	Martkplaats woning verduurzaming
	Digitaal spreken en begrijpen	AI smart buildings	Studio Leeuwarden

De eerste ronde is gestart na vaststelling van de LDA door B&W. De tweede ronde vond plaats tussen januari 2021 tot juli 2021. De derde ronde is gestart in juli 2021 en liep tot december 2021. De vierde ronde gaat begin 2022 van start. Voor een meer gedetailleerd overzicht van de experimenten, inclusief een korte beschrijving per experiment, verwijzen we naar Bijlage 2.

Vraag 5b

Hoe vindt de selectie van projecten plaats en (hoe en met wie) worden bij conflicterende principes afgewogen besluiten genomen?

De selectieprocedure van experimenten is door de tijd heen aan verandering onderhevig geweest. Naarmate de tijd vorderde, is de selectieprocedure meer gestandaardiseerd en geprofessionaliseerd geworden. Op deze manier wilde het kernteam van de LDA tot een eenduidig oordeel komen voor de selectie van experimenten en ervoor zorgen dat de juiste personen meedenken over het

voorstel. Op basis van de beschikbare informatie, kunnen we de selectieprocedure binnen de LDA onderscheiden in een aantal fasen.

Eerste contact

Het startpunt voor veel experimenten is een gesprek tussen degene met een idee voor een mogelijk experiment en de programmamanager van de LDA. Als sparringpartner voor indieners, helpt de programmamanager om een idee te vertalen naar een factsheet waarin het experiment nader wordt toegelicht. In deze fase, die nog erg informeel van aard is, vallen er veel ideeën voor experimenten af. Het gaat dan bijvoorbeeld om mogelijke experimenten die niet innovatief genoeg zijn of enkel gericht zijn op het beter organiseren van bestaande ICT/IM-processen.

Ideeën komen over het algemeen uit verschillende geledingen van de organisatie, maar ook vanuit gesprekken met externe partijen. Daarbij fungeert de programmamanager als spin in het web, door ideeën of behoeftes vanuit de ambtelijke organisatie te koppelen aan bedrijven en onderwijsinstellingen die kunnen helpen om handen en voeten te geven aan een experiment. Verschillende partijen zijn dus betrokken bij het uitkristalliseren van een idee tot een geschikt experiment. De programmamanager is verantwoordelijk voor het aanjagen van ideeën, maar staat daarin niet alleen. Ook doeleigenaren hebben hierin een rol en dienen binnen hun verantwoordelijkheidsgebied (zoals 'slimme leefomgeving' of 'slim samenwerken') te komen tot nieuwe ideeën voor mogelijke experimenten.

Uit de focusgroep met medewerkers van de gemeente die niet direct betrokken waren bij de LDA, blijkt wel dat niet iedereen op de hoogte was van de manier waarop een experiment kon worden ingediend, wat het opzetten van een experiment precies inhoudt en naar wat voor experimenten het kernteam van de LDA op zoek is. En dat terwijl deze medewerkers wel aangeven tal van ideeën te hebben over mogelijke experimenten. Alleen ontbreekt het bij veel medewerkers aan inzicht in hoe ze deze ideeën kunnen omzetten in experimenten binnen de LDA. Een deelnemer aan de focusgroep: *"Er wordt een ontwikkelkracht binnen de sectoren veronderstelt die er eigenlijk niet is. We hebben wel allemaal wensen en ambities, maar we weten eigenlijk niet goed hoe we dat moeten doen."* Begin 2022 is er een klantreis geformuleerd waarin wordt beschreven hoe ideeën kunnen worden omgezet in een experiment. Deze zal binnen de organisatie verspreid worden.

De deelnemers aan deze focusgroep hadden ook verwacht van het kernteam van de LDA dat zij actiever de afdelingen in de gemeente langs zouden gaan om te beoordelen op welke technologieën de gemeente extra zou moeten inzetten, om vervolgens daar experimenten aan te koppelen. Zoals één van de deelnemers van

de focusgroep het verwoordde: *"We hadden verwacht dat de LDA een hefboom kon zijn om nieuwe technologieën breder te introduceren in de gemeente, juist doordat de LDA kruisbestuiving binnen de organisatie mogelijk maakt. Dat hebben we nodig om als gemeente digitaal door te ontwikkelen binnen de juiste kaders."*

Indienen van factsheet

Vanaf de tweede ronde experimenten binnen de LDA kan een 'product owner' een concreet voorstel indienen door een factsheet in te vullen. Een product owner is altijd een medewerker van de gemeente Leeuwarden. Op deze factsheet wordt informatie vermeld over de opdrachtgever, opdrachtnemers, partners, programmaonderdeel, doel en wat er precies innovatief is aan het experiment. Ook wordt een totaalbedrag voor de uitvoering van het experiment gevraagd. Tot slot is er ruimte voor opmerkingen. Een volledige lijst van onderwerpen die in het factsheet aan de orde komen staat in Bijlage 3. De meeste voorstellen beschrijven het experiment op 2 A4'tjes.

De factsheet is altijd aanleiding voor verder gesprek. Vaak vinden er voorafgaand aan het indienen van de factsheet gesprekken plaats tussen (leden van) het kernteam van de LDA en de indiener. Zo worden wederzijdse verwachtingen en behoeftes duidelijk en wordt voorkomen dat medewerkers van de gemeente factsheets indienen die al bij voorbaat kansloos zijn. Het indienen van een factsheet is bovendien geen 'go'- of 'no go'-moment. Factsheets kunnen na indiening aangepast worden. Deze flexibele houding vanuit het kernteam komt voort vanuit het idee dat het experimenten betreft, waarbij van tevoren moeilijk in te schatten is hoe het experiment uitgevoerd moet worden.

Ook de factsheet zelf is 'in ontwikkeling' en stond niet vanaf het begin al vast. Zo is, na verloop van tijd, ook de regel toegevoegd dat indieners moeten aangeven welke sectormanager of directielid zich achter het experiment heeft geschaard. Door ook te vragen naar het commitment van 'hogerop', wordt voorkomen dat het experiment onvoldoende wordt gedragen door de leidinggevende van de indiener. Immers: de indiener besteedt tijd aan het experiment en kan in die tijd zijn of haar reguliere taken niet uitvoeren.

Beoordeling o.b.v. het scoreformulier

Bij de factsheet hoort ook een scoreformulier. In het scoreformulier zijn de volgende beoordelingscriteria opgenomen:

1. De mate waarin **publieke waarde** wordt gecreëerd door samen te werken, door van buiten naar binnen te werken en door vanuit de leefwereld (in plaats van de systeemwereld) te kijken.
2. De mate waarin het project bijdraagt aan de **ontwikkeling van de organisatie** en de mate waarin lenig en verbondenheid daarbij een rol spelen.
3. De mate waarin producten en diensten bijdragen aan de **ontwikkeling van een slimme gemeente**. Bijvoorbeeld door in te spelen op de situatie die is ontstaan door de corona pandemie. Ook het betrekken van partners wordt gezien als een bijdrage.
4. De mate waarin het project **innovatief** is, breed gedragen wordt en mogelijk kan dienen als katalysator voor een toekomstig bedrijf.

Een volledige lijst van de scorecriteria is opgenomen in Bijlage 4. Daarin wordt ook duidelijk hoe deze criteria in de praktijk beoordeeld moeten worden. Dat maakt een eenduidige beoordeling mogelijk. Hoewel de factsheets en scoreformulieren geen één-op-één vertaling vormen van de twaalf principes uit de LDA, is er wel een duidelijk verband.

Uit de interviews en focusgroepen blijkt dat met name twee beoordelingscriteria een prominente rol spelen bij het honoreren van een voorstel: publieke waarde (criterium 1) en innovativiteit (criterium 4). Het experiment moet aantoonbaar maatschappelijk waarde hebben en een innovatief karakter hebben. Als hier geen sprake van is, dan gaat het experiment sowieso niet door. Met name vanaf de tweede ronde van experimenten, werd nadrukkelijk aandacht besteed aan de maatschappelijke meerwaarde van het experiment, waar dat in de eerste ronde een minder prominente rol speelde.

De beoordeling van ieder experiment vindt plaats doordat alle leden van het kernteam van de LDA achter elk criterium een '+', 'o', '+/-', '-' of ? plaatsen. Een '+' staat daarbij voor een positief oordeel, een '-' voor een negatief oordeel. Een 'o' duidt op een neutraal oordeel en een '+/-' betekent dat er zowel positieve als negatieve aspecten zijn. Ook wordt op enkele plekken een vraagteken geplaatst en werd bij enkele criteria een opmerking gezet door leden van het kernteam.

Als onderzoekers hebben we alleen toegang gehad tot evaluaties die uiteindelijk zijn gehonoreerd. Daarin valt op dat enkele experimenten relatief vaak een +/- en/of – ontvingen en toch zijn gehonoreerd. Doordat we niet alle beoordelingen hebben kunnen inzien is niet duidelijk hoe een aantal van de niet gehonoreerde experimenten is beoordeeld.

Definitieve selectie van experimenten

De definitieve selectie van experimenten is gebaseerd op de invulling van het bovenstaande scoreformulier. Het is onbekend hoeveel experimenten niet zijn gehonoreerd na indiening en om welke redenen dit is gebeurd, aangezien de onderzoekers alleen toegang hadden tot scoringsformulieren van experimenten die gehonoreerd zijn. Wel is duidelijk geworden uit de interviews en focusgroepen dat er meer voorstellen zijn ingediend dan gehonoreerd.

Voor 2021 geldt dat vier leden van het kernteam van de LDA de factsheets hebben beoordeeld aan de hand van het scoreformulier. Hierbij zijn tenminste de volgende rollen vertegenwoordigd. Ten eerste de programmanager, die de achterliggende doelen van de LDA bewaakt. Ten tweede één van de drie doeleigenaren, waaronder het experiment valt. Deze doeleigenaar bepaalt of het experiment bijdraagt aan het behalen van de doelen binnen het desbetreffende toepassingsgebied. Ten derde zijn er leden van de ontwerptafel LDA betrokken die vanuit hun eigen discipline (ICT, juridisch, etc.) meekijken, risico's signaleren en zorgdragen dat een experiment – indien succesvol – structureel ingebed kan worden na afloop¹⁶. Conflicterende principes worden binnen dit onderlinge overleg besproken en afgewogen.

Vraag 5c

Welke rol hebben de twaalf principes in de selectie van projecten?

De twaalf principes van de LDA hebben een belangrijke rol in het selectieproces. In het overzicht in Tabel 3 wordt aangegeven hoe ieder principe zich verhoudt ten opzichte van de LDA en de experimenten die zijn geselecteerd.

Tabel 3. Relatie tussen principes en projecten

Principe	Rol binnen de uitvoering van de LDA
1. Rem op 'verouderde' systemen	Bij de experimenten die binnen de LDA worden uitgevoerd, ligt de nadruk op nieuwe systemen. Met het robotiseringsproject wordt bijvoorbeeld geprobeerd om bepaalde systemen veel efficiënter vorm te geven. Hoewel hiermee bestaande systemen in principe worden uitgebreid of doorontwikkeld, levert het tegelijkertijd een

¹⁶ Leeuwarder Digitale Agenda, Programmaplan, p. 9

	grote kostenbesparing op. Verder zijn er binnen de LDA geen experimenten waarbij bestaande systemen actief worden afgebroken.
2. Prioriteit bij nieuwe informatie-gerichte systemen	Dit principe wordt in de LDA waargemaakt. De beschikbare middelen worden grotendeels ingezet op de ontwikkeling en inzet van toepassingen voor (voornamelijk) intern maar ook extern gebruik. Daarnaast wordt een deel van de middelen besteed aan communicatie.
3. Personele capaciteit vrijmaken voor vernieuwing	Hoewel er vanuit de LDA het belang van innovatie wordt onderstreept, wordt er op dit moment niet 10% van de beschikbare capaciteit in het IM/ICT-domein besteed aan innovatie. Projecten die vanuit de LDA worden georganiseerd, komen vaak boven op de bestaande taaklast. Desondanks maken veel medewerkers toch tijd vrij voor de experimenten omdat ze intrinsiek gemotiveerd zijn om hieraan deel te nemen. De wens om innovatie integraal onderdeel te laten zijn van de inzet van IM/ICT is wel duidelijk aanwezig bij zowel het college als het kernteam. In de praktijk hebben leidinggevenden soms moeite om medewerkers voldoende tijd te geven om betrokken te zijn bij experimenten binnen de LDA.
4. Besparingen inzetten voor vernieuwing	Sommige experimenten hebben een besparing weten te realiseren, zoals het robotiseringsproject. Deze opbrengsten zijn echter terecht gekomen in de algemene middelen van de gemeentelijke organisatie. Het is tot nu toe nog niet gelukt om het behaalde voordeel in te zetten voor vernieuwing.
5. Conformereren aan Samen Organiseren, de +1-Gemeente en Common Ground	Besef van het belang van samenwerking met andere gemeentes is aanwezig binnen het kernteam van de LDA. Ook zijn er concrete voorbeelden van samenwerking, zoals het experiment 'Mijn Digitale Gemeente' en I4 Sociaal. Tegelijk blijkt in de praktijk dat samenwerking niet zonder slag of stoot komt. Een experiment in samenwerking met de gemeente Groningen met betrekking tot de gehandicaptenparkeerkaart bleek in de praktijk de nodige voeten in aarde te hebben. Het is niet door onwil, maar eerder door de complexiteit van een project dat synergie niet eenvoudig wordt gerealiseerd.

6.Vrij (her)gebruik van data	Datagedreven werken is een belangrijke leidraad voor de Leeuwarder Digitale Agenda. Niet alleen de deelname aan Data Fryslân getuigt hiervan, ook andere experimenten, zoals 'Spelen & Bewegen' en 'Datagedreven aanpak van meldingen in de openbare ruimte'
7.Experimenteren met nieuwe toepassingen	De experimenten met nieuwe toepassingen in de thema's slimme leefomgeving, slimme samenleving en slim (samen)werken vormen het hart van de Leeuwarder Digitale Agenda. Een belangrijk deel van het budget wordt besteed aan deze experimenten.
8.De maatschappelijke waardecreatie centraal	Het uitgangspunt bij de experimenten die binnen de LDA worden uitgevoerd is dat ze maatschappelijke waarde moeten hebben. Tegelijk speelt ook het innovatieve karakter van toegepaste technologieën een belangrijke rol. Bij hun keuze wegen de leden van het kernteam van de LDA zowel hun perceptie van de mogelijke maatschappelijke waarde mee als de mate waarin een experiment technologisch vernieuwend is. Het scoreformulier (Bijlage 4) dat is beschreven in vraag 5b biedt hiervoor een leidraad.
9.Leeuwarden is slimme volger	Zie het antwoord op vraag 8 voor een uitgebreide beschrijving van de manier waarop de LDA invulling geeft aan de rol van slimme volger.
10.Hoeder van publieke waarden	In de eerste ronden van de LDA was er geen sprake van een systematische ethische toetsing bij de selectie van experimenten. In 2021 is vanuit het LDA kernteam een plan van aanpak gemaakt over er moet worden omgegaan met ethische vragen rondom digitale toepassingen. In 2022 is een start gemaakt met de implementatie van dat plan. Vanaf maart 2022 is er een ethisch toetsingskader dat gebruikt kan worden in de selectiefase van experimenten. Hierdoor kunnen risico's worden adresseert. Het is de bedoeling dat het toetsingskader ethiek in de toekomst wordt uitgebreid.
11.Samenwerking in de regio	Op verschillende manieren wordt samenwerking met andere gemeenten en overheidspartijen aangegaan. Van de gemeente Groningen is bijvoorbeeld de werkwijze van de gehandicaptenparkeerkaart overgenomen. Bij het experiment 'Monitoring op het Water' is samengewerkt

met de Provincie Friesland. Buiten de experimenten van de LDA om zijn er samenwerkingsrelaties met andere gemeentes (zoals Deventer en Enschede). Op regionaal niveau wordt met Data Fryslân samengewerkt.

12. Digitalisering vraagt permanent aandacht

In de beginfase van de LDA is heel duidelijk de interactie tussen gemeenteraad en gemeentelijke organisatie op poten gezet. Er zijn bijvoorbeeld verschillende sessies geweest met de raad (zie vraag 14). Na de beginfase vindt de communicatie tussen betrokkenen binnen de LDA voornamelijk binnen de experimenten plaats. Buiten de scrumtrainingen die een functie hebben binnen de experimenten, was er vanuit de LDA geen sprake van trainingen en opleidingen of organisatie-ontwikkelingsbijeenkomsten voor een breder publiek. Wel heeft de LDA resultaten gedeeld, bijvoorbeeld in de vorm van een podcast, een videoverslag van de Digitale Parade in december 2020 of een rapportage. Deze zijn beschikbaar voor de gehele organisatie. Hoe het onderwijsbudget in de rest van de organisatie wordt belegd, is bij de onderzoekers niet bekend.

Vraag 6a.

Hoe vindt het proces van ontwerpen, uitvoeren, evalueren en implementeren van projecten plaats?

Het startpunt van het experiment is – zoals aangegeven bij vraag 5b – een opdrachtbrief. Vanaf dat moment staat het voorstel op papier en kan de indiener aan de slag met het verder vormgeven van het proces om het experiment van de grond te krijgen. Daarbij wordt de indiener ondersteund door de producteigenaar (die in sommige gevallen ook de indiener is), ontwikkelteammedewerkers, een scrummaster en eventueel externe partijen¹⁷. De uitvoering van experimenten binnen de LDA wordt vormgegeven volgens de principes van *agile werken*.

Agile werken en SCRUM

Agile werken is een manier van werken waarbij wendbaarheid en flexibiliteit centraal staan. De keuze voor deze manier van werken komt voort uit het besef dat de omstandigheden waarbinnen gewerkt wordt continu veranderen. Daardoor

¹⁷ Zie 'Leeuwarden Digitale Agenda: Programmaplan. 5.5: Rollen en verantwoordelijkheden', p8.

kunnen andere oplossingen dan oorspronkelijk aangenomen mogelijk kansrijker zijn. Teamleden werken daarom in korte sprints. Na iedere sprint wordt gezamenlijk geëvalueerd of het project de goede kant opgaat. Deze werkwijze hangt logisch samen met de wens die binnen de LDA bestaat om lenig en energiek te werk te gaan. In het Programmaplan van de LDA (p. 2) staat het als volgt geformuleerd: *'Het programma is net als de LDA een reis, een avontuur. Geen uitgestippeld pad in een strakke planning. We hebben een doel voor ogen en leren om flexibel mee te bewegen met de omstandigheden'*.

Een vorm van agile werken is SCRUM. SCRUM is een agile raamwerk dat afkomstig is uit de wereld van softwareontwikkeling, maar ook voor andersoortige toepassingen kan worden ingezet¹⁸. SCRUM omvat een reeks met vergaderingen, tools en rollen waarmee teams hun werk kunnen structureren en beheren¹⁹. In multidisciplinaire teams wordt zo gewerkt aan nieuwe producten of diensten. Binnen de LDA is ervoor gekozen om de experimenten volgens de principes van SCRUM uit te voeren.

Ontwerpfase

Omdat de experimenten worden ontworpen volgens het SCRUM-raamwerk, wordt er niet vooraf een gedetailleerd plan van aanpak opgesteld dat vervolgens wordt uitgerold²⁰. Samen met een scrum master stelt de producteigenaar van het experiment een lijst op met alle taken (*Product Backlog*) die uitgevoerd moeten worden. Deze taken worden opgesplitst in lijsten met taken die voor iedere sprint gedaan moeten worden (*Sprint Backlog*). Om inzichtelijk te maken wat de stand van zaken is met betrekking tot de taken voor de sprint, wordt gebruik gemaakt van een takenbord (*Story Board*). Na iedere sprint inspecteren de teamleden de resultaten die voort zijn gekomen uit de sprint, en stellen de Sprint Backlog vast voor de volgende sprint. Bij de experimenten binnen de LDA vinden er twee tussentijdse sprints en één eindsprint plaats.

De scrum master speelt dus een belangrijke rol in de ontwerpfase van het experiment. De scrum master zorgt ook dat het experiment telkens her-ontworpen wordt volgens de principes van SCRUM. Deze persoon helpt het ontwikkelteam om de planning van het experiment vorm te geven en aan te passen, indien nodig. Daarbij is de scrum master verantwoordelijk voor een effectieve toepassing van de SCRUM-instrumenten²¹. Om het leereffect voor de organisatie te vergroten wordt

¹⁸ Zie 'Leeuwarden Digitale Agenda', p. 9

¹⁹ <https://www.atlassian.com/nl/agile/scrum>

²⁰ Schwaber, K., & Sutherland, J. (2011). The scrum guide. *Scrum Alliance*, 21(19), 1.

²¹ Zie bijlage 6 'Rollen en kerntaken sleutelspelers' in Programmaplan LDA (p. 22)

de scrummaster primair intern gezocht. Verschillende collega's zijn in de loop van de tijd opgeleid om de rol van scrummaster te vervullen. Omdat het niet altijd lukt om intern iemand te benoemen tot scrum master is een aantal keer iemand van buiten de organisatie aangetrokken.

De ledereen in het ontwikkelteam krijgt ook een basiscursus SCRUM, zodat de principes en instrumenten correct worden toegepast. Dit bleek van grote waarde, zo blijkt uit de focusgroep met extern betrokkenen, aangezien de medewerkers van de gemeente zo snel uit de voeten konden met de SCRUM-instrumenten en de samenwerking met externe partijen – die vaak ook SCRUM gebruikten – soepel verliep.

Het voordeel van deze agile werkwijze is dat er ruimte is om in te spelen op omstandigheden die veranderen. Een voorbeeld hiervan is het LDA-experiment I4 Sociaal. In eerste instantie wilde de gemeente Leeuwarden samen met de gemeente Groningen optrekken om een online portaal te ontwikkelen. Op basis van dit voornemen, is een aanvraag voor een experiment ingediend bij het kernteam van de LDA, en geaccepteerd. Later is de gemeente Groningen van koers veranderd, omdat het experiment te groot zou worden en andere gemeenten hier ook al mee bezig waren. Toen is besloten om aan te sluiten bij andere gemeenten binnen I4 Sociaal. Bijgevolg is het experiment binnen de LDA anders ingericht dan vooraf voorgesteld. Uiteindelijk zijn er een aantal focusgroepen georganiseerd om te inventariseren wat inwoners verwachten van een online portaal. De input is vervolgens gedeeld binnen het consortium van gemeenten dat samenwerkten binnen I4 Sociaal.

Het nadeel van deze werkwijze is dat wijzigingen in de koers van een experiment ertoe kan leiden dat de criteria voor acceptatie van het experiment niet meer van toepassing zijn. Daar is geen controle op, anders dan een evaluatie die achteraf wordt gedaan. Uit de interviews blijkt dat de diepgang van die evaluaties verschilt tussen de projecten. Deze evaluatie is bovendien niet heel formeel van aard en richt zich meer op de resultaten die zijn geboekt en wat daar de betekenis van zou kunnen zijn dan op de verantwoording van bijvoorbeeld doelstellingen of financiën. Daarnaast zijn er mogelijk experimenten die vereisen dat er wel planmatig gewerkt wordt.

Uitvoeringsfase

De uitvoeringsfase verschilt per experiment. Wel geldt voor alle experimenten een vergelijkbare overlegstructuur, waarin producteigenaar, doeieigenaar en programmanager vertegenwoordigd zijn. De producteigenaar is verantwoordelijk

voor het opleveren van het eindproduct. Hiervoor stelt de producteigenaar deadlines op, voert proceswijzigingen door en houdt contact met alle betrokkenen binnen het experiment. De doeleigenaar monitort het experiment 'op afstand', signaleert risico's en houdt de producteigenaar scherp op de gestelde doelen. Daarnaast denkt de programmanager mee bij de uitvoering van het experiment en voorziet het ontwikkelteam van de juiste middelen om het experiment succesvol af te ronden. De onderlinge communicatie is flexibel ingestoken.

Uit de interviews blijkt dat, zeker in de beginfase van een project, het moeilijk was voor teamleden vanuit de gemeente om voldoende tijd beschikbaar te hebben om aan het experiment te werken. Dit heeft niet zozeer te maken met de experimenten zelf als wel met de drukke agenda's van medewerkers. Hierdoor duurt het enige tijd voordat medewerkers voldoende tijd hebben voor het experiment. In sommige gevallen, zoals het experiment 'Over de drempel', wordt het project met name getrokken door een externe partij. Wel is opgemerkt tijdens de focusgroep met intern betrokkenen dat medewerkers meer tijd vrijmaken naarmate het project vordert. Zoals één van de deelnemers van een focusgroep zei: *"Als de kogel eenmaal door de kerk is, vegen ze hun agenda wel leeg"*. Wel vraagt dit vroegtijdige en duidelijke afstemming met de leidinggevenden van deze medewerkers, zodat ook zij weten waar ze aan toe zijn.

De agile werkwijze wordt door alle betrokkenen als een (zeer) waardevolle ervaring gezien. Mensen hebben geleerd om kort cyclisch en multidisciplinair te werken in teamverband, wat ertoe heeft geleid dat ze ook anders naar hun eigen werk en de processen van de gemeente zijn gaan aankijken. Verbetermogelijkheden worden duidelijk als medewerkers op innovatieve wijze aan een project werken. Uit de gesprekken met intern betrokkenen blijkt dit één van de belangrijkste leerpunten te zijn geweest.

Evaluatiefase

Gedurende de uitvoeringsfase worden er – volgens de uitgangspunten van SCRUM – twee tussentijdse sprint reviews ingelast. Op deze momenten wordt het gemaakte (deel)product aan het kernteam van de LDA gepresenteerd. Deze momenten zijn expliciet niet bedoeld als controlemoment, maar als leermoment: *"Wij hebben geleerd dat het erg moeilijk is om buiten de waan van de dag te treden. Dat je mensen heel duidelijk moet instrueren wat er van hen verwacht wordt. Dat we ook expliciet moeten vertellen dat we niet van ze verwachten dat hun experiment een '10 met een griffel' wordt, maar dat we ze de ruimte geven om zich te ontwikkelen."*

De eerste sprint review start ongeveer twee maanden na de start van het project. Op dit moment presenteren de ontwikkelteams de tussentijdse resultaten en komt

het voorgenomen projectdoel ter sprake. Zo weten de betrokkenen vanuit het kernteam van de LDA of het experiment op koers ligt, of het team vastloopt op bepaalde onderdelen en welke ondersteuning ze verder nodig hebben. De tweede sprint review heeft een vergelijkbaar karakter en wordt twee maanden na de eerste sprint review ingepland. In beide reviews wordt niet expliciet stilgestaan bij de twaalf principes van de LDA, maar meer bij de experiment-specifieke doelen die zijn gesteld, zoals verwoord in de factsheet.

Hoe deze sprint reviews zijn vormgegeven, is in de loop van de jaren bijgesteld. Zo werd de reviews in de eerdere rondes georganiseerd met alle personen die op dat moment bezig waren met een experiment binnen de LDA. Maar, zoals een intern betrokkene zei tijdens een focusgroep: *"Dan ben je eindeloos aan het luisteren en word je daar op het laatst helemaal murw van"*. De opzet van de sprint reviews is vervolgens aangepast door ontwikkelteams aan elkaar te koppelen, zodat ze elkaars verhaal konden aanhoren en elkaar van feedback konden voorzien.

Gedurende deze tussentijdse momenten van monitoring en bijsturing, is de producteigenaar verantwoordelijk voor de terugkoppeling van de behaalde resultaten. Op deze momenten is ook de doeleigenaar aanwezig om te horen hoe de experimenten binnen het eigen toepassingsgebied tot dusver zijn verlopen en kunnen zij aangeven waar bijsturing mogelijk gewenst is²². In de praktijk zien we dat de doeleigenaren met name aanwezig zijn bij de sprint reviews om de voortgang te monitoren maar op andere momenten niet veel contact hebben met de teams die de experimenten draaien. Wel is er veelvuldig contact tussen de producteigenaren en de programmamanager, ook los van de sprint reviews.

De experimentfase wordt afgesloten met een eindpresentatie. Dit is dus het derde evaluatiemoment binnen het experiment. Tijdens de eindpresentatie vertellen de betrokken deelnemers over wat het experiment heeft opgeleverd. Daarnaast wordt ook gevraagd naar wat zij zelf hebben geleerd en hoe ze dit traject hebben ervaren. De eindpresentatie wordt dus bewust aangepakt als een moment om te werken aan de persoonlijke ontwikkeling van medewerkers.

Overdracht

Als het experiment is afgerond, kan het een vervolg krijgen in de bestaande gemeentelijke organisatie, als dit mogelijk en wenselijk is. Er zijn geen criteria vastgesteld op basis waarvan een experiment een vervolg krijgt. Wel is er een zogenaamde 'bruidschat' beschikbaar, die kan worden toegekend aan een

²² Programmaplan, p. 21

afgerond experiment om deze te bestendigen binnen de organisatie. Uiteindelijk is de doeleigenaar verantwoordelijk voor de mogelijke structurele inbedding van het experiment in de organisatie.

In 2021 heeft het robotiseringsexperiment (RPA) €150.000,- ontvangen om geïmplementeerd te worden binnen de lijnorganisaties. Dit is voornamelijk het enige experiment dat een bruidsschat heeft ontvangen. Ook is er geen registratie van welke experimenten zonder bruidsschat zijn geïntegreerd in de bestaande organisatie.

Vraag 6b.

Welke rol hebben de twaalf principes in het proces van ontwerpen, uitvoeren, evalueren en implementeren van projecten?

Waar de twaalf principes een substantiële rol spelen bij de selectie (en daarmee ook het ontwerp) van de experimenten, spelen ze geen duidelijke rol in de uitvoering en evaluatie van de experimenten.

Voor de afronding van een experiment wordt aan deelnemers gevraagd het experiment te evalueren tijdens de eindpresentatie. Het doel van een dergelijke evaluatie is niet alleen om te achterhalen wat de directe opbrengsten zijn. Ook de meer generieke lessen die zijn geleerd (bijvoorbeeld ten aanzien van ethiek of toekomstige mogelijkheden), kunnen bij een evaluatie aan de orde komen. Eén of meer principes zouden daarbij dus goed een rol kunnen spelen, maar dat hoeft niet bij ieder experiment zo te zijn.

Er is echter geen formele procedure om de experimenten te evalueren. Volgens een de geïnterviewden verschilt de aard en kwaliteit van de evaluaties van experiment tot experiment bovendien sterk. Het kan gaan van een open gesprek tot een (kort) verslag. De evaluaties worden ook niet systematisch vastgelegd. Als onderzoekers hebben we in ieder geval geen voorbeelden van dergelijke evaluaties ontvangen. Wel is er uit de 1^e en 2^e ronde een document opgesteld waarin een overzicht wordt gegeven van de geleerde lessen.

Concluderend stellen we vast dat de twaalf principes niet systematisch in de uitvoering en evaluatie van de experimenten aan de orde komen. Dat sluit echter niet uit dat de principes wel een rol kunnen spelen in de evaluatie van een experiment. Wel spelen de principes een rol in het selecteren van experimenten. Voor de implementatiefase – oftewel de fase waarin het experiment structureel

wordt ingebed in de organisatie – is het onbekend of de twaalf principes hierin een rol spelen. Of hier andere principes dan wel uitgangspunten worden gehanteerd, is tevens onbekend.

Vraag 7.

Welke interne en externe partijen spelen een rol in de uitvoering van de LDA?

De tabel in Bijlage 2 geeft een overzicht van de interne en externe partijen die direct betrokken zijn bij de experimenten van de LDA. Daarnaast zijn er allerlei personen die intern betrokken zijn bij de LDA, maar niet bij een specifiek experiment. Een overzicht van deze personen wordt gegeven in Figuur 3. Deze personen zijn onder te verdelen in leden van het kernteam (dat deels overlapt met leden van de programma-ondersteuning), doeleigenaren die verenigd zijn in de programma-sturing) en het team met inhoudelijk experts.

Rol van het kernteam

Het kernteam heeft, naast het begeleiden van de experimenten, een meer generieke rol. Niet alleen is het kernteam nauw betrokken bij de selectie van experimenten, ook bij andere fases wordt er veel overlegd tussen het team dat het experiment uitvoert en het kernteam van de LDA. Het kernteam bestaat uit de programmamanager, programmaondersteuners en de expert rondom publieke waarde en ethiek.



Figuur 3. Organisatie van het kernteam (ronde 3).

Vraag 8.

Hoe geeft Leeuwarden invulling aan de gekozen rol van 'slimme volger'?

De positionering van de gemeente Leeuwarden als 'slimme volger' is een besluit dat mede door input vanuit de raad is genomen. Dit blijkt uit de verslaglegging van het rondetafelgesprek met raadsleden op 3 oktober 2018 en de terugkoppelsessie met raad op 21 oktober 2018. Het is dus een bewuste strategie geweest om bij andere gemeenten én andere overheidsorganisaties te kijken wat werkt, en hen te volgen in de experimenten die zij succesvol hebben uitgevoerd²³.

De rol van slimme volger krijgt op twee manieren invulling binnen de LDA. In de eerste plaats kiest het kernteam van de LDA ervoor om, anders dan bijvoorbeeld een aantal grote gemeenten, niet zelf producten of diensten volledig *from scratch* te ontwikkelen. Centraal in de keuze voor experimenten staat de toepassing van technologieën die nog niet eerder binnen de gemeente zijn ingezet. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de experimenten 'Geautomatiseerde detectie zwerfafval' en 'Monitoring op het water', waarbij bestaande technologieën worden toegepast binnen de context van de gemeente Leeuwarden.

In de tweede plaats krijgt de rol van 'slimme volger' invulling door de samenwerking op te zoeken met externe partijen, zoals de provincie, andere gemeenten en bedrijven. Bijvoorbeeld bij de experimenten 'Gehandicaptenkaart' (met de gemeente Groningen) en 'Over de Drempel' (samen met het Hacklab). De kennis van andere organisaties wordt ingeschakeld om sneller en beter te komen tot een toepassing die aansluit op de context van de gemeente Leeuwarden.

Wel moet hierbij opgemerkt worden dat dit beeld van de gemeente als 'slimme volger' in de selectie van experimenten, niet wordt gedeeld door medewerkers die niet direct betrokken zijn geweest bij de LDA. Op sommige van hen komt het over alsof de gemeente met de experimenten juist voorop wil lopen door vernieuwende ideeën te selecteren. Zoals een deelnemer van de focusgroep het verwoordt: *"Vaak komt het op mij over in gesprekken met mensen van de LDA, dat de experimenten écht vernieuwend moeten zijn. Terwijl het er bij mij om gaat dat ik de taken die ik vanuit mijn sector heb, goed kan doen. Daarvoor hoeft ik niet altijd heel vernieuwend te innoveren."*

²³ Zie presentatie (min. 27-29): <https://leeuwarden.notubiz.nl/vergadering/572491>

Concluderend kunnen we zeggen dat de er een zeker mate van spanning zit tussen de wens om slimme volger te zijn en de wens om innovatief te zijn. Tegelijk hoeven de twee elkaar niet uit te sluiten door ervoor te kiezen om bestaande toepassingen in een innovatieve context te plaatsen. Ook hoeft innovatie niet per definitie langs de lijn van ICT plaats te vinden.

Vraag 9.

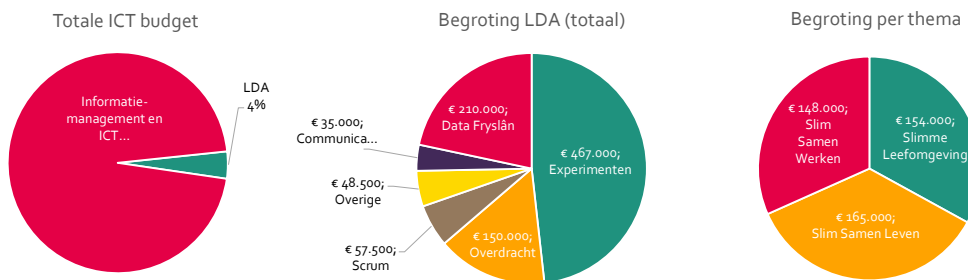
Hoe is de uitvoering van de LDA in de begroting opgenomen? Hoe is de budgettaire sturing georganiseerd? Hoe verhouden de inspanningen en kosten voor de LDA zich tot de totale kosten voor ICT en IM?

De LDA is gefinancierd met structurele en incidentele budgetten. Pas na de mid term review van de LDA, zijn de werkzaamheden binnen de LDA structureel geborgd in een financieel kader. In de begroting valt de LDA onder het programma Overhead. In de Jaarstukken wordt ook tekstueel verantwoording af gelegd over de LDA.

Vanuit de documentatie die we hebben ontvangen was het lastig om de financiële inrichting van de LDA te achterhalen. Door meerdere keren navraag te doen hebben we inzicht kunnen krijgen in de begroting en realisatie in 2020 (op hoofdlijnen), en 2021 in iets meer detail.

Een samenvatting van de gegevens die we hebben ontvangen voor het jaar 2021 is in de drie onderstaande taartdiagrammen gevisualiseerd. De begroting van de LDA was in 2021 €968.000. Dit budget bestaat uit een restant van de financiële middelen uit 2020 van €448.000, een structureel budget voor 2021 van €400.000 en een incidenteel budget voor 2021 van €120.000.

Hoe dit budget zich verhoudt tot het totale budget voor Informatiemanagement en ICT is niet duidelijk geworden. In een slide van een presentatie die tijdens de Digitale Parade op 9 december 2020 is getoond wordt een percentage van 4% genoemd. Of dat percentage betrekking heeft op het totale bedrag voor de LDA of bijvoorbeeld alleen op de structurele bijdrage, hebben wij niet kunnen achterhalen. In de jaarbegroting van de gemeente Leeuwarden zijn kosten voor ICT toegerekend aan verschillende domeinen (p. 45). Hierdoor is het onmogelijk gebleken om te achterhalen welk percentage wordt besteed aan informatiemanagement en ICT in relatie tot de LDA.



In het middelste taartdiagram staat hoe de begroting van de LDA voor 2021 is verdeeld over verschillende posten. Het gros van het budget wordt besteed aan de experimenten die binnen de LDA worden uitgevoerd. Dit beslaat ongeveer de helft van het begrote budget. Een andere belangrijke post wordt gevormd door Data Fryslân met een jaarlijkse bijdrage van €210.000. De derde grote post – vermeld als overdracht – heeft betrekking op de mogelijkheid om een succesvol experiment over te dragen aan de lijnorganisatie. In 2021 is het volledige bedrag voor de overdracht gebruikt voor het robotiseringsproject. De overige posten hebben betrekking op communicatie, training om in de experimenten agile te werken met scrum. Ook is er een post voor overige en onvoorziene kosten.

In het meest rechter taartdiagram staat hoe de kosten voor de experimenten (€467.000) zijn verdeeld over de drie verschillende thema's. In de begroting zien we dat de gelden, conform de LDA, gelijkelijk zijn verdeeld over de drie thema's.

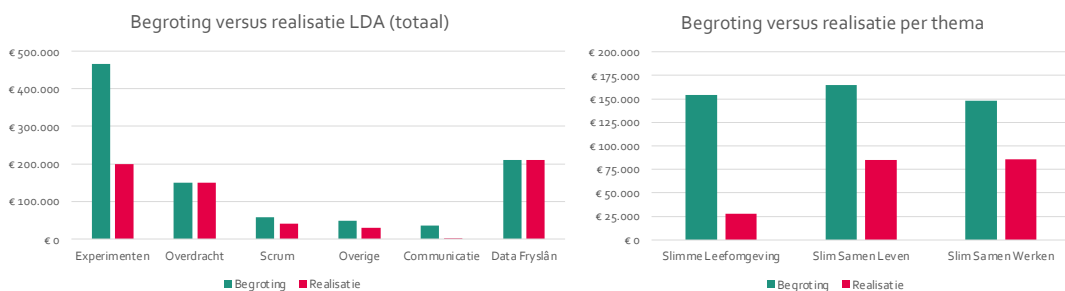
Als we op projectniveau naar de financiën kijken, vallen de nodige inconsistenties op. Ten eerste komen experimenten die in het overzicht van experimenten staan (zie Bijlage 2) niet terug in de begroting. Denk aan experimenten als 'Reserveer je werkplek app' en 'Geautomatiseerde detectie zwerfafval'. Andersom worden er experimenten in de begroting genoemd die niet terugkomen in het overzicht van experimenten, zoals 'Toepassing 3D', 'Digitaal samenwerken', 'Traineeship (t.b.v. Common Ground)', 'Ondersteuning RPA 2020', 'Hosting Valtimo-cloudplatform bij Ritense', 'On-premise ontwikkelomgeving o.b.v. Otomi' en 'In-huis ontwikkelomgeving o.b.v. Open Shift'. Een aantal posten is dus niet direct gekoppeld aan een experiment maar bedoeld als 'leereffecten rond nieuwe technologie'²⁴. Hoe de keuze voor deze posten tot stand is gekomen is niet duidelijk.

Ten tweede valt op dat de bedragen voor bepaalde experimenten niet overeenkomen van overzicht tot overzicht. Zo staan projecten zoals 'Mijn Digitale

²⁴ Uit Memo Ambtelijke reactie op het conceptrapport van bevindingen rekenkameronderzoek LDA van 13 april 2022.

Gemeente', 'Common Ground Gehandicaptenparkeerkaart' en 'Common Ground Berichtenbox-uitwisseling' voor andere bedragen in de begroting dan in het overzicht. Ook staat 'Datagedreven werken' in het ene overzicht voor €237.500 in de boeken, terwijl in de begroting (vermoedelijk) een uitsplitsing wordt gemaakt naar 'DataFryslân' (€210.000), 'Volwassenheidsmeting datagedreven werken' (€10.000) en 'Realisatie 'datafabriek' (€17.500). Uit de beschikbare documentatie is bovendien niet duidelijk geworden welke werkzaamheden voor de verschillende onderdelen zijn verricht.

Als laatste merken we op dat de uitgaven voor de experimenten binnen de LDA fors lager zijn dan begroot. Met name op het thema 'Slimme Leefomgeving' is in 2021 weinig gerealiseerd. In de interviews wordt de coronapandemie genoemd als verklarende factor. Sommige projecten hebben door de pandemie vertraging opgelopen. Voor verschillende projecten zijn daarom reserveringen gemaakt voor het komende jaar. Ook zijn kosten voor ondersteuning (nog) niet in rekening gebracht. Niet duidelijk is wat hiervoor de verklaring is.



Op basis van het bovenstaande concluderen wij dat de financiële en projectadministratie van de LDA op verschillende aspecten tekortschiet. Een gedetailleerde, systematische en formele verantwoording van de werkzaamheden binnen de LDA, alsook de kosten die daarmee gemoeid zijn, ontbreekt. Hierdoor is het vanuit financieel oogpunt niet mogelijk om uitspraken te doen over de manier waarop de budgettaire sturing is georganiseerd.

Uit de interviews komt naar voren dat het kernteam zich de afgelopen jaren terughoudend heeft opgesteld als het gaat om het uitgeven van geld aan experimenten. Er wordt steeds kritisch gekeken of voor bepaalde ideeën het budget van de LDA kan worden aangesproken. Als alternatieve bronnen kunnen worden aangeboord, wordt daar gebruik van gemaakt. Een en ander heeft de afgelopen jaren geleid tot een onderbesteding van het beschikbare budget. Daarbij moet worden vermeld dat ook de pandemie hierin mogelijk een rol heeft gespeeld.

3. Resultaten

De derde set van vragen heeft betrekking op de resultaten die met de LDA zijn geboekt:

- Vraag 10. Op welke wijze vindt monitoring en bijsturing plaats en hebben de twaalf principes een plaats in de monitoring?
- Vraag 11. In welke mate worden de ambities en doelen gerealiseerd en is er (al) sprake van de beoogde maatschappelijke waarde creatie?
- Vraag 12. Is het budget toereikend?
- Vraag 13. Hoe bewerkstelligt de LDA de transformatie van de overheid, in het bijzonder de betrokkenheid van de burger? En welke kansen worden voorzien voor participatie in de nabije toekomst?

Vraag 10.

Op welke wijze vindt monitoring en bijsturing plaats en hebben de twaalf principes een plaats in de monitoring?

Vanuit het kernteam van de LDA is de programmamanager verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang van de LDA²⁵. De programmanager zorgt er ook voor dat er een gepaste balans is in het soort experimenten die worden gekozen (zoals de verdeling over de toepassingsgebieden) en stemt de resultaten van de experimenten af met de doeleigenaren om deze uiteindelijk te rapporteren aan de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever. Ook legt de programmamanager van het kernteam verantwoording af aan de bestuurlijke en ambtelijk opdrachtgever.

Experimenten worden met name getoetst op de twaalf principes tijdens de selectiefase (zie ook vraag 6b). Hier geldt wel dat niet ieder principe een duidelijke rol heeft gespeeld in de selectiefase (zie ook vraag 5c). Na de selectiefase spelen de principes bovendien een minimale rol bij de monitoring van de voortgang. Deze principes spelen meer "*in de achterhoofden van het kernteam van de LDA*", zoals één van de leden van het kernteam het noemt, in plaats van dat ze telkens worden benoemd en dat er op een geformaliseerde wijze op wordt gemonitord.

²⁵ Programmaplan, p. 16.

Voor zover bekend, is de LDA eenmaal in zijn geheel geëvalueerd door leden van het kernteam van de LDA, en wel in december 2020²⁶. Toen is de LDA geëvalueerd op basis van een aantal onderdelen, waaronder de interne en externe bekendheid met de LDA, de aanpak, handhaving van principes en de monitoring en besturing van het programma. Het betreft een summier evaluatie, waarin met name de procesmatige kant van de LDA tegen het licht wordt gehouden, minder de (tussentijdse) resultaten ervan. De input voor evaluatie komt vanuit het kernteam en – zoals in het evaluatieverslag staat – de "teams die onder de LDA varen". Of daarmee ook alle doe-eigenaren en producteigenaren zijn betrokken bij de evaluatie is onbekend, net als datgene wat uit deze teams is gekomen.

Wel wordt er in de evaluatie van de LDA expliciet aandacht gegeven aan de wijze waarop de twaalf principes zijn toegepast en worden knelpunten en verbeterpunten openlijk besproken om zo hieruit lering te trekken. Een aantal aandachtspunten die zijn opgenomen in het evaluatieverslag zijn ook opgepakt door het kernteam. Zo wordt gewerkt aan een ethisch toetsingskader, is er een informatieve raadsbijeenkomst over data-ethiek georganiseerd en wordt sinds kort het kernteam extra ondersteund door een communicatieadviseur. Of andere aandachtspunten zijn geadresseerd, is onduidelijk of onbekend. Wie verantwoordelijk is gesteld voor het oppakken van de aandachtspunten, wordt niet beschreven in het evaluatieverslag.

Vraag 11.

In welke mate worden de ambities en doelen gerealiseerd en is er (al) sprake van de beoogde maatschappelijke waarde creatie?

Het effect van de experimenten in termen van maatschappelijke waarde wordt tot dusver beschreven als 'speldenprikjes'. Het zijn eerste, bescheiden stappen die de gemeente heeft gezet om via nieuwe digitale toepassingen tegemoet te komen aan bepaalde maatschappelijke behoeftes. Het directe effect op maatschappelijke waardecreatie van veel experimenten is echter moeilijk aantoonbaar, aangezien het effect niet consequent wordt gemeten op vooraf gestelde doelen. Van de experimenten waar het directe effect beter in beeld is, is dit tot dusver relatief bescheiden, maar niettemin waardevol. Denk aan het RPA-experiment waardoor de TOZO-aanvragen veel sneller konden worden verwerkt. Ondanks het bescheiden directe effect, betekent dit niet dat er geen potentie zit in de

²⁶ Zie 'Evaluatie Leeuwarder Digitale Agenda – Kernteam. December 2020'

experimenten, maar dat het tijd kost om deze toepassingen volledig tot wasdom te brengen.

Wat door meerdere betrokkenen van de LDA wordt benadrukt, zijn de indirecte effecten die de LDA heeft. Ten eerste worden medewerkers gestimuleerd om te innoveren, iets uit te proberen en daarvan te leren. Zoals een lid van het kernteam LDA het beschrijft: *"Als een experiment mislukt, dan heb je als persoon die dat experiment gedaan heeft ook iets geleerd. Je hebt geleerd van wat het is om te mislukken, en dat dat niet erg is"*. Door de projecten als 'experiment' te benoemen, ontstaat er ruimte om fouten te maken, wat juist doorgaans moeilijk is binnen een politieke organisatie.

Ten tweede leren medewerkers tijdens deze experimenten om met een andere, ruimere blik te kijken naar hun eigen werkzaamheden en de mogelijkheden die digitalisering biedt. Dit signaal wordt ook duidelijk gegeven door zowel leden van het kernteam van de LDA als intern betrokkenen. Ten derde heeft multidisciplinair werken bij experimenten als belangrijke bijvangst dat medewerkers uit verschillende afdelingen elkaar beter weten te vinden. De LDA 'ontschot'. Zoals een doeleigenaar aangeeft: *"Wat je ook ziet, is dat ik, mede door de LDA, veel dingen met die mensen doe buiten de LDA om. We vinden elkaar makkelijker"*.

Of de LDA daarmee de ambities en doelen heeft gerealiseerd die vooraf zijn opgesteld, is moeilijk te bepalen. Zoals in vraag 1 is aangegeven, heeft de LDA als doel om meer 'publieke waarde' te realiseren, en zijn er daarnaast enkele specifieke doelstellingen per toepassingsgebied. De specifieke doelstellingen zijn dermate ongespecificeerd geformuleerd dat het zeer moeilijk is om op eenduidige wijze vast te stellen of de doelstellingen daadwerkelijk zijn behaald. Denk bijvoorbeeld aan doelstellingen als het aantrekkelijker maken van het economisch klimaat (slimme omgeving) en ICT inzetten om 'het leven' in onze samenleving prettiger te maken (slim (samen)werken).

Op basis van de eerdergenoemde indirecte effecten van de LDA, kan wel worden verondersteld dat enkele kwalitatieve doelstellingen min of meer zijn behaald. Zoals de doelstellingen om medewerkers ervaring op te laten doen in een 'snelkookpan' (slim samenwerken) en medewerkers toerusten voor de digitale toekomst (slim (samen)werken). Maar ook hier is voorzichtigheid op zijn plaats, want de doelstellingen zijn niet scherp geformuleerd. Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met ervaring opdoen met een 'snelkookpan'? Wanneer is iemand toegerust voor de digitale toekomst? En om hoeveel mensen gaat het? Het is echter te gemakkelijk om de behaalde resultaten slechts als bijvangst te zien.

Leden van het kernteam en deelnemers aan de focusgroepen geven steeds opnieuw aan waardevolle lessen te hebben geleerd. Deze lessen zijn voor verschillende mensen verschillend van aard en omvang. Om te bepalen of (en welke) indirecte zijn behaald had het geloofd om deze scherper en concreter te formuleren in de beginfase van de LDA.

Vraag 12.

Is het budget toereikend?

Uit de interviews blijkt dat bij de besteding van gelden geredeneerd wordt vanuit de beschikbaarheid van fondsen: *"Naast de bijdrage aan DataFryslân verdelen we het geld over de drie pijlers en de mogelijkheid om succesvolle experimenten een bruidsschat mee te geven"*. Hieruit kan worden afgeleid dat vanuit de beschikbare gelden invulling wordt gegeven aan de bestedingen. Op basis van die aanpak is het budget per definitie toereikend. Of het budget echter toereikend was om de ambities en doelstellingen van de LDA te realiseren – zoals beschreven in Vraag 1 – kan binnen de scope van dit onderzoek niet worden bepaald.

Tegelijkertijd worden niet alle ideeën vertaald naar een factsheet en niet alle ingediende factsheets worden goedgekeurd. Niet alle ideeën kunnen immers uitgevoerd worden, mogelijk omdat het budget dan niet toereikend is. Of dit daadwerkelijk een overweging is geweest in het afwijzen van ideeën, is onduidelijk maar lijkt onwaarschijnlijk. De uitgaven voor experimenten binnen de LDA zijn immers fors lager uitgevallen dan begroot, zo bleek uit het antwoord van Vraag 9. Krapte in het budget lijkt daarom geen reden te zijn geweest om bepaalde ideeën voor experimenten niet uit te voeren, of voor bestaande experimenten geen extra budget te geven als dit nodig en wenselijk werd geacht.

Overigens geven verschillende geïnterviewden aan dat het goed is dat het budget voor de LDA gescheiden is van het reguliere budget voor Informatiemanagement en ICT. Een van de geïnterviewden zegt: *"Er is regelmatig ergens een financieel knelpunt in de bestaande IM en ICT situatie. Security normen gaan omhoog, een project is ernstig vertraagd - noem maar op. Voor je het weet wordt het ene budget aangewend om een ander (kritiek) probleem op te lossen. Daarmee zou je het risico lopen om niet te kunnen innoveren"*.

Voor geen van de experimenten is een gedetailleerde begroting gemaakt waarin wordt aangegeven welke kosten voor mensen (of uren) en middelen nodig zijn om bepaalde doelen te realiseren. Voor elk van de experimenten is alleen een totaalbedrag gegeven. Hoe deze bedragen tot stand zijn gekomen, is voor veel

experimenten onvoldoende duidelijk. Sommige betrokkenen bij LDA noemen dat dit totaalbedrag meer een grove dan een precies onderbouwde inschatting was. Dit gegeven maakt het extra moeilijk om achteraf te bepalen of het begrote budget per experiment toereikend is geweest voor de gestelde doelen. Wel blijkt uit de financiële gegevens die zijn ontvangen over de experimenten dat niet alle beschikbare (en toegekende) gelden ook daadwerkelijk zijn besteed (zie het antwoord op Vraag 9 voor een toelichting). Dit lijkt erop te wijzen dat het budget van de LDA toereikend is geweest om uitvoering te geven aan de ideeën die geschikt werden geacht voor een experiment binnen de LDA.

Vraag 13.

Hoe bewerkstelligt de LDA de transformatie van de overheid, in het bijzonder de betrokkenheid van de burger? En welke kansen worden voorzien voor participatie in de nabije toekomst?

Het startpunt voor het antwoord op de vraag hoe de LDA de transformatie van de overheid bewerkstelligt, vinden we in een citaat van een van de geïnterviewden uit het kernteam van de LDA: *"Ik denk dat de hele maatschappij, en dus ook de overheid, die digitale transitie zal moeten gaan meemaken onder invloed van alle ontwikkelingen die er zijn op het gebied van technologie en data. Daardoor moet je jezelf opnieuw uitvinden. Dat is fundamenteel. Het biedt een fantastische kans om de meerwaarde van de gemeente nog eens goed neer te zetten en aanzienlijk te vergroten"*. Het gaat, volgens deze geïnterviewde, om de relatie tussen technische ontwikkelingen en maatschappelijke relevantie.

Deze relatie tussen technologie en maatschappij krijgt (bottom-up) vorm doordat de LDA investeert in experimenten. Voor elk experiment wordt gezocht naar een goede afstemming tussen maatschappelijke relevantie en nieuwe digitale technologieën. Daarbij vormt de mate waarin de technologie vernieuwend is in een bepaalde context, de leidende factor. Ook moet de voorgestelde oplossing passen binnen een maatschappelijk vraagstuk. Dit wordt als volgt verwoord in de beoordelingscriteria voor experimenten (zie Bijlage 1): *'Met de Leeuwarder Digitale Agenda koppelen wij onze maatschappelijke opgaves aan digitalisering. En willen wij digitale producten maken waar onze samenleving wat aan heeft'*. Dit wordt in het beoordelingsformulier geconcretiseerd door te kijken in hoeverre burgers betrokken zijn bij het experiment, door *'van buiten naar binnen'* te werken en door te redeneren vanuit de leefwereld van de samenleving en minder vanuit de (eigen) systeemwereld.

De wijze waarop de betrokkenheid van de burger wordt vormgegeven, verschilt per experiment. Bij sommige experimenten wordt de doelgroep al actief betrokken bij de uitvoering van het experiment. Zoals bij 'Over de Drempel', waarbij met jongeren van het Hack-lab van de MKB Cybercampus in Leeuwarder een digitale ontmoetingsplek wordt gebouwd. Door samen met de doelgroep dit experiment uit te voeren, wordt een doorgaans lastig te bereiken groep betrokken bij iets dat ook voor hen zelf van waarde kan zijn.

Bij andere experimenten worden burgers als 'klant' gedefinieerd en worden pas betrokken als – figuurlijk gezegd – het product op tafel ligt. Een voorbeeld is het experiment 'Spelen en bewegen'. De gemeente heeft een groot aantal speelobjecten in beheer. Binnen een van de experimenten is een (digitale) kaart ontwikkeld, waar alle speelobjecten met aanvullende informatie op zijn weergegeven. Een van de geïnterviewden zegt daarover: *"Daarmee ontsluit je niet alleen informatie aan relevante gemeente ambtenaren, maar ook aan burgers, zodat iedereen op hetzelfde informatieniveau zit. Op die manier kunnen mensen ook meebeslissen. De data die wij hebben, wordt op een nette manier ontsloten. De feedback van de buurt kan daar ook in worden verwerkt"*. Uit dit citaat blijkt dat het doel is om zelf zo goed mogelijk geïnformeerd te zijn, om vervolgens die informatie ook beschikbaar te stellen aan inwoners.

De wens om vanuit het traditionele IM/ICT werkveld ook collega's uit de afdelingen van de organisatie, regionale partners en uiteindelijk ook burgers te betrekken bestaat wel. Zo zegt een van de geïnterviewden: *"Ik zou het heel mooi vinden als we bij iedere opgave, en los van techniek, samen met die inwoner en verschillende disciplines in een team aan een oplossing werken. Dat is het droombeeld dat ik zelf heb"*. Op welke manier dat droombeeld doorheen de experimenten kan worden gerealiseerd, is op dit moment nog onvoldoende duidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat het kernteam van de LDA wel stapsgewijs naar meer betrokkenheid van burgers werkt. Vaak is dit ook pas mogelijk in een later stadium van een

experiment. Een voorbeeld van een dergelijke stap kan worden gevonden in het I4Sociaal project dat in het kader wordt toegelicht.

Voorbeeld: I4Sociaal

I4Sociaal is een samenwerking van zes gemeenten binnen de vereniging Dimpact. Hierin werkt de gemeente Leeuwarden samen met de gemeenten Deventer, Enschede, Groningen, Zwolle en Zaanstad aan een online informatieportaal voor het sociaal domein. Met de oplossing willen de gemeenten inwoners en professionals helpen, zodat de informatievoorziening effectiever, efficiënter en naar grote tevredenheid van iedereen wordt.

I4Sociaal staat voor een nieuwe, innovatieve manier van communiceren en informeren binnen het sociaal domein. De vier belangrijkste uitgangspunten zijn¹:

1. **Persoonlijk:** De informatie en dienstverlening die de inwoner krijgt is relevant en passend bij de situatie waarin hij of zij verkeert. De inwoner ervaart de communicatie als persoonlijk, empathisch en eerlijk.
2. **Zelfstandig:** De inwoner wordt gemotiveerd om zelf dingen te ondernemen en op te lossen. De inwoner voelt zich trots en zelfstandig.
3. **Vrij(blijvend):** De inwoner heeft de regie. Maakt zijn eigen keuzes. En wordt proactief geholpen en ondersteund met (vrijblijvende) suggesties. De inwoner krijgt het gevoel dingen te mogen, niet te moeten.
4. **Verbindend:** De inwoner kan naast coaches ook 'gelijken' vinden met wie hij of zij ervaringen kan delen. Zo voelt de inwoner zich niet alleen in zijn situatie.

De samenwerking binnen I4Sociaal is geïnitieerd als een experiment, maar wordt nu 'losgetrokken' van de LDA. Dit voorbeeld laat zien hoe de LDA heeft geleid tot een transformatie binnen de gemeentelijke overheid. Leidend bij I4Sociaal is dat inwoners en samenwerkingspartners intensief worden betrokken op basis van de principes van Design Thinking en door te werken met 'service blueprints'. Ook is I4Sociaal gebaseerd op open source software, op Common Ground principes. De gemeente Leeuwarden realiseert onderdelen van het informatieportaal op het gebied van jeugdhulp- en schuldhulpverlening, en andere gemeenten kunnen daar dan gratis gebruik van maken.

4. Rol van de raad

Het vierde en laatste onderdeel heeft betrekking op de rol van de raad.

- Vraag 14. Welke rol heeft de raad tot nu toe gespeeld en past deze rol bij de ambities van de raad?

Vraag 14.

Welke rol heeft de raad tot nu toe gespeeld en past deze rol bij de ambities van de raad?

De gemeenteraad van Leeuwarden is meerdere malen betrokken bij de LDA. De betrokkenheid van de raad kan worden onderverdeeld in twee fases. In de oriënterende fase werden raadsleden geïnformeerd over belangrijke digitale ontwikkelingen, de impact die deze kunnen hebben op de gemeente en hoe de gemeente kan anticiperen op deze ontwikkelingen. Tijdens de ontwikkelfase zijn raadsleden vervolgens betrokken bij de wijze waarop de gemeente in de LDA deze ontwikkelingen oppakt in de vorm van experimenten.

Fase 1: Oriënterende fase

Op 18 juli 2018 wordt de raad voor het eerst geïnformeerd in het kader van de LDA. Dit vindt plaats via een *sneak preview*, een document waarin aandacht is gegeven aan thema's als 'de informatiesamenleving' en 'het digitaliseringstijdperk' en een doorkijk is gegeven naar de sessies die georganiseerd werden op 5 september (open podium), 3 oktober (politieke dialoog) en 21 november 2018²⁷.

Bijeenkomst 1: Inspiratiesessie

De eerste bijeenkomst op 5 september, waar de gehele raad voor is uitgenodigd, had een oriënterend karakter. De bijeenkomst werd begeleid door Tony Bosma, bekend futurist en trendwatcher, die inging op de relevante trends op het gebied van digitalisering en wat dit kan betekenen voor de gemeente Leeuwarden²⁸. Het doel van deze bijeenkomst was om de gemeenteraad te inspireren, informeren en te activeren.

²⁷ Zie sneak preview hier: <https://leeuwarden.notubiz.nl/document/6687378/1>

²⁸ Zie presentatie hier: <https://leeuwarden.notubiz.nl/document/6842946/1#search=%22tony%20bosma%22>

Bijeenkomst 2: Verdiepende sessie

De tweede bijeenkomst vond plaats op 3 oktober en werd bijgewoond door één raadslid per fractie: 11 in totaal. Deze bijeenkomst werd ingeleid door leden van het kernteam van de LDA en begeleid door Tony Bosma²⁹. Met deze bijeenkomst werd beoogd om een selectie te maken van de belangrijkste trends en ontwikkelingen waar de gemeente op moet anticiperen, en samen met de raad te bespreken in welke richting dit moet³⁰.

Beide bijeenkomsten werden in het procesvoorstel LDA (6-11-18) beschreven als “wake-up call” en boden raadsleden een overzicht van de verschillende digitale ontwikkelingen. Ook wordt vanaf dat moment het dossier ‘Digitale Agenda’ op Notubox – de voorloper op iBabs – gevuld met onder meer twee rapporten die raadsleden van relevante aanvullende informatie kunnen voorzien. Het gaat o.a. om de rapporten ‘Waardevol Digitaliseren’ en ‘Beschaafde Bits’ van het Rathenau-Instituut. Op deze manier krijgen raadsleden aanvullende informatie om zich te verdiepen in digitalisering en de impact daarvan op de gemeente.

Bijeenkomst 3: Terugkoppelsessie

Bij de derde bijeenkomst op 21 november 2018 werd het ‘Kader Gemeenteraad Leeuwarden’ gepresenteerd. Hierin staan uitgangspunten die mogelijk als kader kunnen fungeren voor de wijze waarop raadsleden worden betrokken bij de LDA. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op de input die raadsleden hebben geleverd tijdens de vorige bijeenkomst. Tijdens de terugkoppelsessie werden de uitgangspunten teruggelegd aan de raad, met de vraag of zij deze herkennen en of het kader voldoende richting geeft³¹.

In dit kader wordt de positie van de raad aangaande LDA als volgt omschreven:

1. Bewaker van publieke waarden en schetser van randvoorwaarden waaronder digitalisering plaatsvindt
2. Digitaliseringsvraagstukken vragen om actuele kennis en begrip van ontwikkelingen. De raad geeft aan meer verdiepende kennis te willen vergaren
3. ‘What if’-scenario’s bieden de Raad hulpmiddelen om vraagstukken te kunnen beoordelen.

²⁹ Zie document: ‘Ronde Tafel Gesprek: Uitwerking sessie 3 oktober Digitale Agenda’

³⁰ Zie ‘Procesvoorstel Leeuwarder Digitale Agenda, versie 06-11-2018)

³¹ Zie ‘Procesvoorstel Leeuwarder Digitale Agenda, versie 06-11-2018)

Aangaande de informatievoorziening richting de raad wordt in het 'Kader Gemeenteraad Leeuwarden' genoemd dat de raad graag 'pilots' wil bijwonen om zo de experimenten zelf te ervaren en te beleven. Ook wordt benadrukt dat de raad niet alleen zelf betrokken wil worden, maar dat zij het ook belangrijk vinden dat afnemers en gebruikers van eindproducten worden betrokken bij deze experimenten. De raad heeft dus duidelijk het belang van participatie benadrukt voor het uitvoeren van de LDA.

In het verslag van deze terugkoppelsessie komt naar voren dat de raad nog een aantal andere op- en aanmerkingen had op dit kader. Bijvoorbeeld over dat de raad graag betrokken wil blijven bij het vervolgproces en dat digitalisering niet een doel *an sich* moet worden binnen de LDA³². Als afsluiting van de terugkoppelsessie wordt het procesverloop toegelicht en wordt aangekondigd dat er voor 2019 drie experimenten worden uitgevoerd. Hierbij is ook toegezegd dat raadsleden worden geïnformeerd over het verloop van deze experimenten en dat er in 2019 twee werkbezoeken met de raad worden georganiseerd om elders een goed voorbeeld te ervaren.

Fase 2: Ontwikkelingsfase

Nadat de kaders voor de LDA zijn geschetst en met de raad is besproken hoe zij betrokken willen worden, start het kernteam van de LDA met de verdere invulling en ontwikkeling van dit programma. De raad wordt tijdens deze fase op de volgende manieren betrokken bij de LDA:

Mini-Kennisfestival LDA

Raadsleden – maar ook medewerkers van de gemeente – zijn onder meer betrokken bij de ontwikkeling van de LDA door het organiseren van een mini-Kennisfestival Leeuwarder Digitale Agenda. Dit vond plaats op 9 oktober 2019 in de Grote of Jacobijner Kerk, en was onderdeel van een Kennisfestival voor de Leeuwarder ambtenaren op 7, 8 en 9 oktober 2019. In het procesvoorstel 'Betrokkenheid Raad bij de Leeuwarder Digitale Agenda' (9 oktober 2020) wordt aangegeven dat dit mini-Kennisfestival georganiseerd is naar aanleiding van een aantal verzoeken vanuit raadsleden tijdens gesprekken over de LDA op 3 oktober 2018 (rondetafelgesprek). Daarnaast staat het volgende over het Kennisfestival in dit procesvoorstel:

"Met het Kennisfestival wordt beoogd om de Leeuwarder Digitale Agenda tot een bekend en levend document en gedachtengoed te ontwikkelen en kennis te nemen

³² Zie 'Verslag Politieke Dialoog 14 november 2018 – 20:30 Raadzaal Digitale Agenda'.

van mogelijke toepassingsmogelijkheden. Het idee is om samen met elkaar te leren, elkaar te inspireren en ervaring op te doen. Om zo samen te ontdekken wat digitalisering en (nieuwe) technologie voor een specifiek vakgebied en de samenleving kan betekenen. Het kennisfestival gaat vooral over ons als mensen en onze samenleving. Doordat de raad kennis heeft hiervan, kan de raad zijn rol goed invullen en randvoorwaarden en uitgangspunten formuleren waaronder de technische mogelijkheden ingezet kunnen worden”³³

Informatiebijeenkomsten

Tijdens twee informatiebijeenkomsten is de gemeenteraad bijgepraat over de LDA. Zo is er op 9 december 2020 een bijeenkomst georganiseerd waarin de raad is geïnformeerd over de stand van zaken van de LDA-experimenten³⁴. Jannet Feenstra, destijds programmamanager van de LDA, heeft hier een presentatie gegeven over de LDA, waarbij raadsleden de gelegenheid kregen om vragen te stellen. Eén van de uitkomsten van deze bijeenkomst was de wens voor een bijeenkomst in het teken van data-ethiek.

De informatieve bijeenkomst over data-ethiek heeft plaatsgevonden op 11 oktober 2021³⁵. Het doel van deze bijeenkomst was om raadsleden inzicht te geven in de maatschappelijke impact en ethische dilemma’s van digitalisering³⁶. Twee experts waren uitgenodigd – prof. dr. J.A. Beaulieu (RuG Campus Fryslân, directeur Data Research Centre) en dr. Bart Karstens (Rathenau Instituut) – die aan de hand van concrete voorbeelden de impact van technologie op publieke waarden, zoals privacy, rechtsgelijkheid en autonomie, hebben besproken.

Werkbezoeken

Op meerdere momenten is aangekondigd dat er werkbezoeken georganiseerd zouden worden voor raadsleden. Bijvoorbeeld tijdens de terugkoppelsessie op 21 november 2018 en een brief aan de raad op 25 juni 2019³⁷. Of deze werkbezoeken daadwerkelijk zijn ingepland, is onbekend. Volgens de raadsleden, die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken, waren zij niet op de hoogte van ingeplande werkbezoeken, en zijn zij tenminste niet aanwezig geweest bij een werkbezoek. Mogelijk hebben de aangescherpte maatregelen in het kader van de coronacrisis het inplannen van deze werkbezoeken bemoeilijkt.

³³ Zie ‘Procesvoorstel Betrokkenheid Raad bij de Leeuwarder Digitale Agenda’, p. 1

³⁴ Zie: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Leeuwarden/eabe38d1-881d-4249-bb56-818f4d3d1c76>

³⁵ Zie hier voor: https://channel.royalcast.com/leeuwarden/#!/leeuwarden/20211011_3

³⁶ Zie ‘Behandelveorstel Ethiek in een digitale samenleving’ (als bijlage toegevoegd aan de iBabs-pagina waarop de bijeenkomst terug te zien is)

³⁷ Zie hier de brief aan de raad van 25 juni 2019: <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Leeuwarden/eabe38d1-881d-4249-bb56-818f4d3d1c76>

In de focusgroep geven raadsleden bovendien aan dat ze de werkbezoeken hebben gemist, juist omdat deze bezoeken hen in staat stellen een beter beeld te krijgen van de experimenten die binnen de LDA zijn uitgevoerd, of die mogelijk zijn. Wel heeft een enkel raadslid direct contact gehad met het kernteam van de LDA, om een idee voor een nieuw experiment te bespreken. Dit experiment is niet van de grond gekomen, omdat een vergelijkbare toepassing al werd gebruikt binnen de gemeente.

Conclusie

In de oriënterende fase van de LDA heeft de raad de ruimte gekregen om met elkaar de randvoorwaarden te schetsen voor de digitaliseringsagenda in Leeuwarden (uitgangspunt 1 van 'Kader'). Deze ruimte was er echter minder in de uitvoerende fase, terwijl hier wel behoefte aan was, zo blijkt uit gesprekken met een aantal raadsleden. Daarnaast blijkt dat het ethisch toetsingskader, waar de raad input voor heeft gegeven in de oriënterende fase, begin 2022 nog in ontwikkeling is, ondanks dat er al vanaf 2019 – zo blijkt uit het Programmaplan LDA – een ondersteuningsteam 'Publieke waarde en ethiek' binnen de LDA was. Volgens het kernteam van de LDA heeft dit vertraging opgelopen, maar wordt er sinds kort onderzocht of er een mogelijkheid is om per experiment een ethisch risicoanalyse uit te laten voeren, met hulp van experts van Filosofie in Actie.

Raadsleden zijn met name betrokken bij de LDA door hen actuele kennis aan te bieden over digitale ontwikkelingen en de impact daarvan (uitgangspunt 2 van het 'Kader Gemeenteraad Leeuwarden'). Hier is zeker in de oriënterende fase op ingezet. Wel geven raadsleden aan dat deze informatie soms erg 'hoog over' was, en dat zij de link misten met wat er daadwerkelijk zou gaan plaatsvinden op experimentniveau. Ondanks dat raadsleden de sessies in de oriënterende fase als waardevol ervaren, merken ze op dat ze hierna nog altijd geen goed beeld hadden van wat de LDA *in concreto* zou betekenen en aan wat voor experimenten zij konden denken. Daarnaast zijn raadsleden niet voorzien van 'what if scenario's, ter beoordeling van digitale vraagstukken (uitgangspunt 3 van 'Kader'), zoals werd toegezegd in het 'Kader Gemeenteraad Leeuwarden'. Wel is dit door de raad niet benoemd als een groot gemis.

Toen de LDA eenmaal op stoom was gekomen, is de raad – zo is hun ervaring – in mindere mate betrokken. Bij vrijwel alle gesproken raadsleden is het onbekend welke experimenten uiteindelijk hebben plaatsgevonden en is het onduidelijk wat de resultaten hiervan zijn geweest. De gemeenteraadsleden die de focusgroep bijwoonden gaven aan dat ze graag regelmatige update – inclusief een overzicht van de experimenten – vanuit het kernteam van de LDA hadden ontvangen.

Tegelijk heeft de raad ook niet (via de wethouder) gevraagd om aanvullende informatie. Na afloop van de laatste sessie met de raad over data-ethiek op 11 oktober 2021 is afgesproken dat minstens één keer per jaar de experimenten worden gepresenteerd die hebben plaatsgevonden.

Bijlagen

Bijlage 1 Principes van de Leeuwarder Digitale Agenda

1. Rem op 'verouderde' systemen

De bestaande proces-en transactiegerichte legacy-systemen worden niet meer uitgebreid of doorontwikkeld. De financiële en personele middelen die op deze systemen worden ingezet, worden beperkt tot wat minimaal noodzakelijk is voor de continuïteit.

2. Prioriteit bij nieuwe informatie-gerichte systemen

De beschikbare financiële en personele middelen worden zoveel mogelijk ingezet op de ontwikkeling en inzet van systemen, die primair gericht zijn op het genereren van informatie ten behoeve van (toepassingen voor) intern en extern gebruik. Denk bijvoorbeeld aan het Geografisch Informatie Systeem, het Datawarehouse of het Gegevensmagazijn.

3. Personele capaciteit vrijmaken voor vernieuwing

De bestaande personele capaciteit binnen de organisatie wordt vrijwel volledig ingezet op het beheer en de continuïteit van de bestaande systemen. Om meer prioriteit te geven aan ontwikkeling en vernieuwing zal een deel van de beschikbare capaciteit (10%³⁸) hiervoor vrijgemaakt moeten worden. Dit geldt voor alle organisatieonderdelen binnen de organisatie. In de vernieuwing van de (digitale) informatievoorziening is vanwege de benodigde expertise een centrale rol weggelegd voor de sector Informatiemanagement. Daar zal 50% van de capaciteit beschikbaar moeten komen voor de noodzakelijke vernieuwing.

4. Besparingen inzetten voor vernieuwing

De met slim(samen)werken gerealiseerde besparingen komen nu ten goede aan de algemene financiële middelen van de gemeentelijke organisatie.

5. Conformereren aan Samen Organiseren, de +1-Gemeente en Common Ground

Het gedachtegoed van de beweging 'Samen Organiseren' –inclusief de leidende principes van de +1-Gemeente en Common Ground– vormt voor de gemeente Leeuwarden het uitgangspunt en kader voor de (door)ontwikkeling en vernieuwing van de gemeentelijke (digitale) informatievoorziening en dienstverlening.

³⁸ Minimaal 2 medewerkers per sector die tenminste 10% van hun tijd mogen besteden aan digitalisering en gaan helpen in de uitvoering van de digitale agenda.

6. Vrij (her)gebruik van data

Gemeentelijke datasets zijn vrij en zonder kosten beschikbaar voor intern (her)gebruik binnen de randvoorwaarden van privacybescherming en informatieveiligheid. Alle openbare data wordt vrij en zonder kosten beschikbaar gesteld voor hergebruik door derden.

7. Experimenteren met nieuwe toepassingen

Ieder jaar worden er minimaal 3 van onderaf aangedragen experimenten uitgevoerd in het kader van de slimme leefomgeving, de slimme samenleving en/of slim (samen)werken. Voor het initiëren, begeleiden en uitvoeren van deze experimenten wordt jaarlijks een centraal budget beschikbaar gesteld.

8. De maatschappelijke waardecreatie centraal

Bij alle experimenten en initiatieven die worden ontplooid of gefaciliteerd geldt dat de creatie van maatschappelijke waarde, d.w.z. datgene wat door inwoners en/of bedrijven als waardevol wordt ervaren, centraal moet staan. De gemeente heeft tot taak om dit te bewaken en zo nodig bij te sturen.

9. Leeuwarden is slimme volger

Uit praktische overwegingen kiest Leeuwarden de rol van 'slimme volger' en vertaalt goede ideeën van elders naar onze praktijk. Dit vereist een actieve en extern gerichte houding met betrekking tot het volgen van de ontwikkelingen elders en het doen van voorstellen om succesvolle toepassingen lokaal te implementeren. De tijd die hieraan besteed wordt, zou in ieder geval 5% van de beschikbare tijd per medewerker moeten zijn.

10. Hoeder van publieke waarden

Leeuwarden ziet zichzelf als hoeder en borger van publieke waarden bij de ontwikkeling van de digitale samenleving en overheid. Hierbij valt te denken aan zaken als transparantie, informatieveiligheid en privacybescherming. Bestaande publicaties zoals "Waardevol digitaliseren" van Rathenau Instituut dienen hierbij als kader. Tevens zal bij het uitvoeren van experimenten en het implementeren van nieuwe toepassingen het publieke debat een rol krijgen met betrekking tot de ethische kant van digitalisering.

11. Samenwerking in de regio

Bij de ontwikkeling en vernieuwing van de digitale informatievoorziening zoekt Leeuwarden waar mogelijk actief de samenwerking met andere gemeenten en overheidspartijen in de regio. Dit kan lokaal zijn, maar ook provinciaal of in Noord-

Nederland. De keuze van de samenwerkingspartij(en) wordt gebaseerd op de verwachte toegevoegde waarde van de samenwerking.

12. Digitalisering vraagt permanent aandacht

De impact van de digitale agenda en de informatiesamenleving op de gemeentelijke organisatie is van een dusdanige omvang dat het permanent aandacht vraagt voor zowel de medewerkers, het management, de directie als het bestuur. Dit zal tot uiting moeten komen in de vorm van trainingen en opleidingen, thematische sessies, organisatieontwikkelingsbijeenkomsten, e.d. en heeft als consequentie dat de komende jaren een deel van het centraal opleidingsbudget hiervoor wordt gereserveerd

Bijlage 2 Overzicht van de projecten en hun doelstelling

Ronde	Thema	Experiment	Doel	Binnen-gemeentelijk e partners	Buiten-gemeentelijk e partners	Kosten
1	Slim (samen) werken	Robotic Process Automation	Experimenteren met de inzet van een robotiseringsplatform RPA om handmatige proceshandelingen te automatiseren en daardoor de dienstverlening te verbeteren en kosten te besparen.	SSC, Financien	Bureau Zelfstandigen Friesland	135000
1	Slimme leef-omgeving	Datagedreven aanpak van Meldingen Openbare Ruimte	Uitproberen of door middel van data-analyse proactieve dienstverlening kan worden gerealiseerd m.b.t. meldingen over de openbare ruimte.	Wijk-zaken	Omrin	On-bekend
1	Slimme leef-omgeving	Spelen & Bewegen	Integreren van gemeentelijke databronnen om integraler en effectiever beleid te kunnen voeren bij de inrichting van de openbare ruimte.	Wijk-zaken		On-bekend
1	Slimme samen-leving	I4Sociaal	De samenwerking i4Sociaal richt zich op de informatisering van het sociaal domein en in dat kader specifiek op de informatiepositie van de inwoner/cliënt en diens omgeving. Daarbij gaat het telkens om dienstverlening, personalisatie, steeds betere toegang tot gegevens/informatie en een gelijke informatiepositie.	Sociaal Domein en Publieke dienstverl ening	Dimpact	81000
1	Slimme samen-leving	Data-gedreven energicoach	Benutten van beschikbare data om een doelgroep voor gemeentelijk beleid beter te kunnen identificeren en bereiken.	Wijk-zaken en sociaal domein		On-bekend
2	Slim (samen) werken	Mijn Digitale Gemeente	Wij zien graag een integraal aanbod van al onze relevante producten en diensten op één plek, maar waar moeten volgens de inwoner de prioriteiten liggen? Door een verkenning te doen met inwoners willen we scherp krijgen wat nu echt de behoefte is voor een inwonersportaal.	Publieke Dienstver lening	Concept 7	14000
2	Slim (samen)w erken	Common Ground Gehandicapten parkeerkaart	Uitproberen of een dienstverleningsproces van een andere gemeente (in dit geval het verstrekken van gehandicaptenparkeerkaarten in Groningen) dat ondersteund wordt door een digitale toepassing die gebaseerd is op de principes van Common Ground, met minimale aanpassingen geïmplementeerd kan worden bij de gemeente Leeuwarden.	Publieke dienst-verlening en IM en ICT afdeling-en	Gemeente Groningen en de firma Ritense	15000
2	Slim (samen) werken	Common Ground Berichtenbox-uitwisseling	Zelf ontwikkelen van een digitale toepassing die gebaseerd is op de principes van Common Ground en die beschikbaar gesteld wordt voor gebruik door andere gemeenten. In dit geval gaat het om een geautomatiseerde koppeling met de Berichtenbox van MijnOverheid.nl voor het verzenden van documenten naar inwoners.	Publieke dienst-verlening en IM en ICT afdeling-en	ICIT uit franeker	12000
2	Slim (samen) werken	Reserveer je werkplek app	Zelf bouwen van een app waarmee snel kan worden ingespeeld op een actuele behoefte. Dit experiment betreft het kunnen reserveren van een werkplek in het gemeentehuis door werknemers van de gemeente Leeuwarden.	facilitair en IM en ICT		7500

Ronde	Thema	Experiment	Doel	Binnen-gemeentelijke partners	Buiten-gemeentelijke partners	Kosten
2	Slimme leef-omgeving	Geautomatiseerde detectie zwerfafval	Leeuwarden wil weten of er een toename van afvaltoerisme, bijzet en zwerfafval in Leeuwarden ontstaat als negatief bijeffect van de invoer van gedifferentieerde afvaltarieven. Dit kan door een proef te doen met geautomatiseerde beeldherkenning van zwerfafval. Zo kan Leeuwarden het probleem monitoren en snel actie ondernemen.	Wijk-zaken	Camen AI	12000
2	Slimme samenleving	I4Sociaal	Binnen dit project starten we met de doelgroep jongeren tot 27 jaar. Bij deze groep kan middels goeie informatievoorziening en vindbare hulp preventief te werk gegaan worden en kunnen financiële problemen voor een (groot) deel in de kiem worden gesmoord. We willen de cirkel van generatie-overerving doorbreken, waardoor er in de toekomst meer focus gelegd kan worden op de groep inwoners, die door meervoudige problemen onverhoopt van hun pad zijn afgeweken.			75000
3	Slim (samen) werken	Digitale Burger Participatie	Programma Leeuwarden Oost is onderdeel van het nationaal herstel- en perspectiefprogramma leefbaarheid en veiligheid van het ministerie van BZK. Het is een 20-jarig programma voor de 5 meest kwetsbare wijken in Leeuwarden waar een stapeling is van problemen. Doel is om de afstand leef-systeemwereld te verkleinen.		www.consul.org	Onbekend
3	Slim (samen) werken	Virtual reality Serious Game Lean Mangement	Onder management en medewerkers is een trainingsbehoefte waar het om de Yellowbelt training gaat. Deze behoefte komt voort uit onze organisatieontwikkeling. VR is een alternatief voor de processimulatie die nu onderdeel is van de fysieke, offline training. Na de ontwikkeling en ingebruikname van een VR-simulatie kan online een volwaardige Yellowbelt training worden verzorgd. Daarnaast voorzien we dat ook in het post-corona tijdperk meer thuisgewerkt gaat worden. De inzet van VR in de Yellowbelt training maakt dit mogelijk.	SSC	AO fonds Den Haag	0
3	Slimme leef-omgeving	Monitoring op het water	Het doel van het experiment is inzicht krijgen in het gebruik van het water. Door het plaatsen van sensoren op verschillende plekken op de route kunnen we veel data vergaren en kunnen we de knelpunten boven water krijgen.	Wijk-zaken	Provincie Friesland, Boat sense	Onbekend
3	Slimme samenleving	Matchen werkzoekenden-werkgever (Matching the skills)	Werkzoekenden op een data gedreven manier nog beter laten matchen met werkgevers. Mooie van dit traject is dat het data science werk wordt gedaan door mensen in de participatie wet. Van werkzoekenden voor werkzoekenden. Dit op basis van positieve psychologie.		Hacklab Lwd en NHL	10000

Ronde	Thema	Experiment	Doel	Binnen-gemeentelijk partners	Buiten-gemeentelijk partners	Kosten
3	Slimme samenleving	Erfgoed en gamification	We creëren een augmented reality omgeving voor bezoekers van Leeuwarden die ze met hun telefoon kunnen gebruiken. Door de camera te gebruiken zien ze animaties uit het verleden op de terpen van de stad. Zowel de makers als de 'afnemers' raken zo meer betrokken bij de gemeente: erfgoedinstellingen, studenten/schooljeugd, toeristen, eigen inwoners.		New Nexus, Historisch Centrum Leeuwarden en het Hacklab.	20000
3	Slimme samenleving	Over de drempel	Over de drempel wil vanuit de praktijk een onderzoek doen en in samenwerking met het Hack-lab van MKB Cybercampus in Leeuwarden, een eerste opzet ontwikkelen en bouwen voor een online platform/meetingspace/digitaal clubhuis. Hacklab wil haar deelnemers uit hun isolement halen en houden door hen hun digitale vaardigheden verder te laten ontwikkelen. Met deze samenwerking snijdt het mes dus aan twee kanten; practice what you preach.	Sociaal domein	Hacklab Lwd	15000
4	Slim (samen) werken City Deal	Digitaal luisteren en begrijpen	Analyse van beweegredenen van mensen die op zoek zijn naar financiële hulp. Hoe zorgen we ervoor dat ze bij ons terecht komen en niet bij een commerciële partij?		ELSA Lab, Open Universiteit gemeente Enschede, City Deal	Onbekend
4	Slim (samen) werken	Digitaal spreken en begrijpen	Spraak gestuurde interactie met de gemeente maar ook voorlezen van brieven en d.m.v. AI brieven omzetten naar B1 schrijfstijl		Voice citizen, Fryslan Campus	Onbekend
4	Slimme leefomgeving	Leeuwarden van boven	Sensing vanuit de lucht door middel van drones.		Wetterskip	Onbekend
4	Slimme leefomgeving	AI smart buildings	Energie huishouding aangedreven door AI. Besparing van kosten en CO ₂ uitstoot en beperking netcongestie		Envitron	Onbekend
4	Slimme samenleving	Martkplaats woning verduurzaming	Opvolger energieloket, vraag, advies, aanbod en transactie	Energie Coaches, Lwd Oost	KAW architecten, IT ₄ Web	Onbekend
4	Slimme samenleving	Studio Leeuwarden	Webinar broadcast facility			Onbekend

Bijlage 3 Onderdelen factsheet

Onderdeel	Experiment
Programmaonderdeel	
Opdrachtgever	
Opdrachtnemer	
Doel/Beoogde baten	
Toelichting	
Welke waarde heeft het voor de samenleving?	
Is het anders? (innovatief)	
Imagoversterkend?	
Partners	
Financiën	
Andere overwegingen	

Bijlage 4 Scoreformulier experimenten

1. Publiek Waarde

Met de Leeuwarder Digitale Agenda koppelen wij onze maatschappelijke opgaves aan digitalisering. En willen wij digitale producten maken waar onze samenleving wat aan heeft.

Belangrijke principes uit de Leeuwarder Digitale Agenda m.b.t. het creëren van publieke waarde en waar we op letten zijn:

1. Samen: Wij denken niet vóór, maar met anderen. Wij betrekken onze klant bij wat we bedenken en wat we maken. En toetsen of hetgeen we aan het doen zijn hout snijdt. Dit betekent ook dat we dat toetsen. We willen graag dat onze digitale producten het leven van onze samenleving maar ook van onszelf beter en aangenamer maken. En dat we met onze digitale producten een verschil kunnen maken. Impact kunnen hebben. In deze fase (opstart) is dat natuurlijk lastig te meten maar alles wat je al kunt verzamelen en delen over de mogelijke impact en waarde van je product is welkom en wordt gewaardeerd.
2. Van Buiten naar Binnen: Wij luisteren naar onze klanten en vragen actief naar hun ervaringen. We proberen hetgeen waar onze klanten tegenaan lopen op te lossen zodat zij een prettige (digitale) ervaring hebben. Dus in hoeverre ben je aan de slag geweest met klantreizen en is je klant actief betrokken bij je klantreis?
3. Wij proberen te redeneren vanuit de leefwereld van de samenleving en veel minder vanuit onze eigen systeemwereld. Wij stellen dus veel minder onze eigen producten en diensten centraal (we houden ons natuurlijk wel aan de wet) maar veel meer wat we kunnen betekenen. Dus hoe empathischer je bent hoe hoger de waardering :-)

2. Organisatieontwikkeling

Met de Leeuwarder Digitale Agenda haken wij met name aan bij de principes "Lenig" en "Verbinding (3 principes zijn Robuust, Lening en in Verbinding). Natuurlijk willen wij producten opleveren die robuust en toekomstbesteding zijn maar daar ligt niet onze hoofdmoot. Waar letten we op:

1. Wat heb je geleerd en hoe draagt dat bij aan het grote geheel? Heb je iets waardevols opgediept of een belangrijke les geleerd? Experimenten kunnen niet falen, want het is immers een experiment. Wij hanteren hiervoor het principe: fail fast, fail cheap. Wat we wel graag willen en ook doen is leren en ervaren door te doen en het te ondergaan. Waarbij wij het belangrijk

vinden dat niet alleen de teams van LWD DA daar wat van leren, maar dat onze hele organisatie daar wat van leert. Dus wat heb je geleerd en wat wil je anderen graag leren? En hoe ga je dat doen? Hoe concreter je antwoord des te hoger te waardering :-)

2. Wij haken heel erg aan op het woord "lenig" vanuit de organisatieontwikkeling. We werken Agile (letterlijk wendbaar/lening) in onze teams. Dus in hoeverre heb je het Agile werken onder de knie gekregen en kan je anderen daarin meenemen? Zodat zij daar ook weer van kunnen leren? En wat zijn je ervaringen met deze manier van werken en zie je andere toepassingsgebieden die ook wat aan het Agile werken kunnen hebben. Hoe meer je als voorbeeld voor anderen kunt dienen hoe hoger de waardering :-)
3. Wij haken heel erg aan op het woord "in verbinding" vanuit organisatieontwikkeling. Eén van onze mantra's is dat wij niet vóór anderen willen denken maar met anderen. Dat geldt dus ook voor onze inwoners maar net zo goed voor onze collega's. Dus in hoeverre neem je mensen mee in je verhaal en/of je product? Ben je in gesprek en haal je feedback of je verhaal en/of product verder fijn te slijpen zodat een ander er ook echt wat aan heeft? Hoe meer je anderen betreft en actief iets met feedback doet hoe hoger de waardering :-)

3. Slimme Gemeente

Wij willen niet alleen slimme dingen doen voor onze samenleving maar ook voor onszelf (waar de samenleving uiteindelijk ook wat aan heeft. Wij hanteren (mede op verzoek van de Raad) het principe van de "slimme volger". Dit betekent dat wij niet altijd voorop hoeven te lopen maar graag leren van anderen en werkende producten overnemen. Door samen te werken met anderen (met name gemeentes maar dit kunnen ook andere partijen zijn) willen wij sneller meters maken en ons bereik vergroten (door over te nemen wat er al is en uit te ruilen wat we zelf gemaakt hebben en waar anderen wat aan hebben. Waar letten we op:

1. Als wij producten en diensten met behulp van digitalisering slimmer kunnen aanbieden of maken dan laten we dit niet na. Als dit betekent dat het ook goedkoper wordt is dat helemaal mooi! Dus als we meer met minder kunnen doen juichen wij dat toe
2. Corona speelt op dit moment natuurlijk ook een grote rol in ons leven. Met digitalisering kunnen we mensen, op afstand, toch helpen. Dit is ook slim. We anticiperen op de veranderende omstandigheden en kunnen toch onze dienstverlening blijven garanderen. Weliswaar op een andere manier.

3. Als je samen iets met partners ontwikkeld creëren we ook meerwaarde (1 + 1=3) en kunnen we sneller mooie producten aanbieden waar anderen iets aan hebben. Dus hoe meer je samenwerkt met ketenpartners/anderen hoe meer wij dat toejuichen en dus waarderen

4. Digitale Pioniers

Met de Leeuwarder Digitale Agenda staan we aan de start van onze digitale transformatie als gemeente. Om onze digitale transformatie als permanente beweging in te kunnen is het belangrijk dat we lef tonen en buiten de gebaande paden gaan bewegen. Eén van onze mantra's is dan ook: We moeten meer verkennen en minder bedenken. We zijn met LWD DA niet van "meer van hetzelfde" en/of "beter dan doen wat we al doen of deden" maar vooral van "Anders". Waarbij "Anders" staat voor een andere manier van denken, werken en handelen. En waarbij iets niet volledig nieuw hoeft te zijn maar het in ieder geval voor onszelf wel nieuws is. Daarom letten we op:

1. In hoeverre is je experiment innovatief en echt anders? En werk het daarmee aanstekelijk en als een katalysator voor anderen? Zodat het digitale vlammetje ook bij onze collega's aangewakkerd wordt?
 2. In hoeverre heb je experiment actief uitgedragen onder collega's en actief gepromoot? Als je reacties kunt verzamelen over hoe je experiment overkomt bij collega's en hoe zij daar op reageren, des te hoger de waardering
3. Hoe ondernemend ben je geweest om van doel naar resultaat te komen. In hoeverre zou je hier een bedrijfje op kunnen bouwen (think like a start-up)?

Goudsteeg 7
8011 PP Zwolle
info@wijzijnanne.nl
www.wijzijnanne.nl
Volg ons op [Twitter](#) en [LinkedIn](#)

Bijlage 2: Reflecties bij rapport “De Kracht van Kleine stappen”



Betreft:	Reflecties bij rapport “De Kracht van Kleine Stappen” – onderzoek naar de opzet, uitvoering en de resultaten van de Leeuwarder Digitale Agenda
Aan:	Rekenkamer Gemeente Leeuwarden
CC:	
Van:	Erik Fledderus, Windesheim
Datum:	29 april 2022
Status:	Finaal
Bijlage:	-

Geachte leden van de Rekenkamer

Het onderzoek naar de opzet, uitvoering en resultaten van de Leeuwarder Digitale Agenda is uitgevoerd in het afgelopen half jaar. Net als veel andere steden heeft ook Leeuwarden de afgelopen jaren gezocht naar manieren om digitalisering als krachtig middel in te zetten om verschillende van haar maatschappelijke ambities te realiseren; digitalisering, met daarbij de inzet van een diversiteit aan data, gegevens, en informatie, geeft de mogelijkheid om op nieuwe manieren inzicht te krijgen in een stand van zaken¹, maar geeft ook de mogelijkheid om inwoners te betrekken bij een mogelijk meer transparante wijze van werken om tot keuzes te komen, en daarmee kansen voor breder draagvlak bij besluitvorming. Maar digitalisering is geen panacee, geen Haarlemmerolie – sterker: data kan op verkeerde wijzes gebruikt worden als reden om iets niet of juist wel te doen, waarbij geen vragen meer gesteld (mogen) worden.

Het was daarom ook zeer positief dat de Leeuwarder Digitale Agenda melding maakte van een twaalftal richtinggevende principes waarin onder andere sprake is van ‘hoeder van publieke waarden’, maar ook ‘common ground’ (principes binnen de VNG). Daarmee komt naar voren dat er iets te verdedigen valt, en dat er dus ook positie gekozen kan en moet worden. Met dit in het achterhoofd heb ik – als observator – deelgenomen aan een aantal gespreksrondes, en heb het rapport van A:N+NE bestudeerd om te zien of en hoe die keuzes vertaald zijn naar beleid, inrichting van systemen, processen en uitvoering. Daarbij zijn, in overleg met de Rekenkamer, een aantal vragen als leidraad genomen.

Hoe staat Leeuwarden ten opzichte van de ambities en principes die ze hebben beschreven in de LDA?

Het is niet eenvoudig om deze vraag te beantwoorden; uitgaande van rapportages over bijvoorbeeld het G40 Steden Netwerk ([Stedelijke Overzichten Smart City Projecten G40 \(g40stedennetwerk.nl\)](https://stedelijkeoverzichten.smartcityprojecten.g40stedennetwerk.nl)) is te zien dat Leeuwarden qua aantal projecten in een kopgroep lijkt te zitten. Met de constatering van het bureau A:N+NE dat “de

¹ Bijvoorbeeld: waar ligt zwerfvuil, waar is het druk, waar is de lucht- of waterkwaliteit niet in orde, ...

hoeveelheid schriftelijke achtergrondinformatie² als zeer beperkt [mag] worden beschouwd” is dit enigszins opmerkelijk.

Daarnaast is Leeuwarden nog actief in een vijftal actieve City Deals ([City Deals - Agendastad](#)), waar meer in het algemeen (dus zonder de nadruk te leggen op digitalisering) wordt gewerkt aan het versterken van groei, innovatie en leefbaarheid in de Nederlandse steden. Eén daarvan, de City Deal Kennis Maken, zette daarmee ook nog eens bewust in op de versterking van de band met kennis/onderwijsinstellingen, ten behoeve van de maatschappelijke opgaven in steden. Dus er gebeurt wel veel.

Maar een overzicht met projecten is de helft van het verhaal. Uit de gesprekken en de rapportage blijkt dat ambities hoog reiken, maar dat de afgelopen jaren vooral moeten worden gezien als een eerste stap. Op alle thema's zijn experimenten geweest, maar de doorwerking daarvan in de praktijk van alle dag is nog beperkt. Daarnaast zijn de twaalf principes ook nog erg 'hoog-over', of krijgen nog niet de richtinggevende kracht die ze in principe hebben. Het rapport doet bij de beantwoording van vraag 5c (pagina 20 en verder) in de **tabel** een poging om een werking van de principes te duiden bij de keuze en uitvoer van de projecten, maar blijft daar naar mijn smaak wel erg binnen het domein van 'innovatie & experimenten'; de principes krijgen pas hun werkelijk kracht in het geheel van innovatie, staande praktijk, en ondersteunende ICT-infra en applicaties (zie Figuur 1).



Figuur 1 De plek van de LDA (geel: 'innovatie & experimenten') tot nu toe in het totaal van ICT / data-gerelateerde projecten, activiteiten, etc. Bron: Digitale Parade, 9 december 2020.

Als voorbeeld: principe 1 ("Rem op 'verouderde' systemen"). Systemen zijn onderdeel van processen en wijzen van werken, en er zijn (ook) betrokken medewerkers. Een rem zetten op verouderde systemen impliceert dus nogal wat. Het is opvallend dat bijvoorbeeld bijscholing en verdere professionalisering nauwelijks wordt genoemd in de documenten. Een kenmerk van 'nieuwe' systemen is dat ze nogal eens de mogelijkheid in zich hebben om ook geheel anders naar de zaken van alle dag te kijken – stel je zou opnieuw beginnen, hoe zou je het dan ontwerpen?

² Bijlage 3 geeft echter een aardig inzicht wat er zichtbaar is geworden in het kader van de LDA.

Kortom, met de nieuwe i-Strategie en de daarin opgenomen twaalf principes is het van belang om de doorwerking van deze en de andere principes op het geheel van de organisatie van de gemeente Leeuwarden door te denken en te spreken.

Kortom – Leeuwarden is goed op weg, de afgelopen 4 jaar was nadrukkelijk een eerste stap in een veel langer traject (transformatie), en het verbinden / leren(!) van de experimenten t.b.v. de rest van de staande praktijk van de gemeente is voor het vervolg noodzakelijk om de ambities verder te gaan realiseren.

Hoe zijn andere gemeenten en de VNG nu bezig met het onderwerp? Hoe valt Leeuwarden te typeren t.o.v. andere middelgrote gemeenten? Past het huidige niveau bij hun gekozen rol van slimme volger? Zou Leeuwarden meer / minder moeten of kunnen doen?

Het eerste deel van deze vraag is hiervoor beantwoord; Leeuwarden lijkt het goed te doen t.o.v. andere middelgrote gemeenten, maar zou zich daarmee niet gelijk tevreden moeten stellen. De beantwoording van vraag 8 in de rapportage, over de wijze waarop 'slimme volger' is ingevuld is veelzeggend, én veelbelovend. Het is goed om te realiseren dat een 'slimme volger' (of 'Fast Second', *Markides & Geroski, 2005*), een aantal zaken goed voor elkaar moet hebben:

1. Ze moet heel goed weten wat en hoe ze moeten leren van koplopers en pioniers.
2. Ze moet beseffen dat voor het realiseren van een transformatie een aantal zaken niet te leren is, maar onderdeel moeten zijn van een proces dat je zelf moet ondergaan – wat je wel kunt leren is hoe je dat proces zo goed mogelijk vorm geeft.

Op basis van teksten in het rapport als "Centraal in de keuze voor experimenten staat de *toepassing* [in plaats van de ontwikkeling, EF] van bestaande technologieën" en "samenwerking (...) met externe partijen" lijkt het erop dat 'Leeuwarden' deze rol van 'slimme volger' goed invult. Het is wel zaak om het begrip 'toepassing' verder door te trekken, en niet alleen te laten slaan op de experimenten – maar dan zijn we terug bij de constatering bij de eerste vraag. Daarnaast – met volgers heb je ook koplopers, en een gezonde invulling van die twee rollen bestaat eruit dat koplopers (of soms een samenwerking) namens een achterban een voorstel doen. Zo'n voorstel kan dan voor consultatie naar de (slimme) volgers gestuurd worden. Het is onduidelijk wie er in zo'n geval namens de gemeente reageert. Het is zeker voorstelbaar dat deze situatie de komende jaren gaat optreden, bijvoorbeeld als de VNG of de G40 namens de deelnemende gemeenten het voortouw gaat nemen in bepaalde onderwerpen.

Leeuwarden zou, in combinatie of wellicht als koploper binnen de G40, wel een lans kunnen gaan breken voor vraag-bundeling, gezamenlijk aanbesteden, of het realiseren van een afspraken-stelsel waar diverse onderdelen van een 'digitale stad' aan zouden moeten voldoen. Om wat dichterbij huis te blijven: Leeuwarden als voormalige Culturele Hoofdstad van Europa zou op dit onderwerp ook het voortouw kunnen nemen, als onderdeel van haar i-Strategie. De betrokkenheid van bijvoorbeeld DBIEB bij diverse projecten op het gebied van digitalisering vormt daarbij een mooi aanknopingspunt.

In het verlengde daarvan: is het nodig/wenselijk om een nieuw kader vast te stellen en welk debat zou daarover gevoerd moeten worden tussen raad en college en/of tussen raad/college en de inwoners van de gemeente? Zijn er scenario's voor de toekomst van de LDA denkbaar waarmee je een debat kunt voeren/organiseren om de LDA een stap verder te brengen?

Het huidige kader is op hoofdlijnen nog steeds bruikbaar, want de doorwerking van bijv. de twaalf principes is nog slechts beperkt beproefd. Waar het debat wel over zou moeten gaan is de reikwijdte of inbedding van de LDA in het geheel van de staande praktijk. Te vaak – en dat betreft niet alleen publieke organisaties zoals gemeenten – blijven experimenten beperkt tot een afzonderlijk deel van de organisatie, en is de betrokkenheid van, of de impact op de staande praktijk beperkt, of zelfs afwezig. De afgelopen jaren hebben een paar voorbeelden laten zien waarin medewerkers vanuit de diverse teams binnen de gemeente met een voorstel konden komen – die praktijk moet zeker gecontinueerd en versterkt worden, bijvoorbeeld door van te voren de vraag te stellen wat en door wie er geleerd zou moeten worden van de experimenten. Daarmee wordt de 'uitgeleende' collega een bewust vooruitgeschoven post, die de ervaring mee kan terugnemen in het team waarin een bestaande praktijk is. Deze bestaande praktijk kan zich met deze ervaring(en) vernieuwen – dit gebeurt niet vanzelf: de bewustwording van hoe vernieuwing kan plaatsvinden zou meer geëxpliciteerd moeten worden. Daarmee komt de nadruk minder (of niet exclusief) op de technologische 'wow' factor en meer op de doorwerking ervan in de praktijk.

Door bij de uitvoering van de LDA nog meer gebruik te maken van (semi-)publieke uitvoeringsorganisaties zoals woningbouw-coöperaties, bibliotheken, GGZ, etc. kan de reikwijdte en doorwerking van de projecten ook vergroot worden. Bovendien geeft het een manier om ook de inwoners van Leeuwarden te betrekken bij de keuze van projecten, de inrichting ervan, en zelfs bij de uitvoering. Afhankelijk van het onderwerp kan sprake zijn van een (thematische) alliantie van 'ketenpartners' die op deze manier beter en sneller tot resultaten kunnen komen.

Bovenal geldt dat het communiceren hierover verder moet gaan dan alleen de techniek, of het individuele project, maar (ook/juist) over de betekenis ervan in het geheel, en het realiseren van een nog mooier Leeuwarden.

Sluit de uitvoeringspraktijk aan bij de eigen ambities? Oftewel: zou er iets aan de uitvoeringspraktijk moeten wijzigingen om de doelstellingen (beter) te kunnen halen?

De bovenstaande zinnen geven aan dat de huidige uitvoeringspraktijk mijns inziens nog niet aansluit bij de eigen (hoge) ambities die Leeuwarden heeft met de LDA. Het verbinden van de LDA met de staande praktijk, hier meer expliciet over spreken met betrokkenen als een continu proces van vernieuwing, keuzes en adoptie, maakt dat de doelstellingen beter in beeld komen.