



DIGITAAL LEIDERSCHAP

Martiene Branderhorst

Essay over de veranderende rol van
de gemeentesecretaris in de informatiesamenleving

DIGITAAL LEIDERSCHAP

Inhoud

1. Inleiding
2. Nieuwe digitale technologieën
3. Publieke waarde
4. Legitimiteit
5. Waardegedreven strategie
6. Capaciteit
7. Tot slot

1. Inleiding

Nieuwe digitale technologieën zijn niet slechts een technisch vraagstuk. Zij hebben een brede impact op de gehele samenleving. Het leidt tot nieuwe kennis en kansen. Maar ook tot nieuwe risico's. Voor de gehele samenleving, dus ook voor gemeenten.

Dat vraagt om digitaal leiderschap van de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is een belangrijke brug tussen lokale politiek, gemeentelijke organisatie en maatschappelijke ontwikkelingen. Digitale technologieën beïnvloeden alle drie de terreinen. Het is daarom van belang dat gemeentesecretarissen nagaan wat dat betekent voor hun werk. De digitale ontwikkelingen gaan snel en zijn onomkeerbaar. Dat vereist dat de gemeentesecretaris proactief handelt en met diplomatie, gezag en expertise de organisatie de gewenste kant op laat bewegen.

Er is nog weinig bekend over wat die ontwikkelingen betekenen voor de gemeentesecretaris. De huidige generatie gemeentesecretarissen groeide veelal op in een tijdperk vóór digitalisering. Veel gemeentesecretarissen zoeken nog naar handelingsperspectief voor de invulling van hun leiderschapsrol op dit domein. Daarom is dit essay geschreven.

Digitale ontwikkelen hebben impact op de hele samenleving. Dat roept de vraag op hoe digitale ontwikkelingen het beste kunnen bijdragen aan het creëren van publieke meerwaarde. Daarom wordt in dit essay het digitaal leiderschap bekeken vanuit publieke waarde.

Centraal staat de vraag: welke invulling van het leiderschap van gemeentesecretarissen is nodig om de werking en consequenties van digitale technologieën zodanig in de organisatie te vertalen vanuit publieke waarde dat het leidt tot gelegitimeerde toepassingen met publieke meerwaarde?

Of simpeler gezegd: hoe werk je als gemeentesecretaris aan digitaal leiderschap?

2. Nieuwe digitale technologieën

Waar gaat het eigenlijk over? Er gebeurt te veel om dat precies af te bakenen. Er zijn allerlei voorbeelden van nieuwe digitale technologieën:

- **Big data:** grote hoeveelheden data waarover (onder meer) gemeenten beschikken. Denk bijvoorbeeld aan sensoren in het wegdek die aantallen, gewicht en snelheid van voertuigen meten. Of passantentellers die meten hoeveel mensen door de binnenstad gaan en die ingezet kunnen worden voor crowdmanagement.
- **Artificiele intelligentie (AI):** AI-technieken als machine learning en deep learning die patronen uit data halen.
- **Robotica:** voorgeprogrammeerde techniek die voor verschillende doelen gebruikt kan worden, zoals specifieke dienstverleningsprocessen bij de gemeente, zelfsturende auto's en drones.
- **Internet of things:** fysieke objecten met sensoren worden verbonden met internet om gegevens te kunnen verzamelen, analyseren en gebruiken.
- **Biometrie:** mensen identificeren via vingerafdrukken, gezicht e.d.
- **Persuasieve technologie:** technologie om houding en gedrag van gebruikers te beïnvloeden en te veranderen, zoals gedragsApp's die in de zorg of het veiligheidsdomein gebruikt kunnen worden (met de corona-App als recent voorbeeld).
- **Digitale platformen:** nieuwe businessmodellen zoals bedrijven die maaltijdboxen bezorgen en distributiecentra nodig hebben of andere e-business die van invloed is op de ruimtelijke omgeving en op de stadscentra.
- **Virtual and augmented reality:** technologie om nieuwe ontwerpen virtueel te ervaren, zoals bijvoorbeeld bij het ontwerpen van een nieuwbouwwijk.

Uit deze voorbeelden blijkt dat de manier waarop gemeenten digitaal innoveren en daarbij deze technologieën (willen) inzetten, grote impact heeft op de samenleving en het leven van mensen. Daarom is het goed dat ook bij het omgaan met technologische veranderingen gewerkt wordt vanuit publieke waarde.

3. Publieke waarde

Vaak worden nieuwe digitale technologieën benaderd als iets technisch, als een automatiseringsvraagstuk. Ten onrechte, want gezien de impact op de samenleving gaat het in toenemende mate om strategische vraagstukken. Hoe kan de gemeente daar zo mee omgaan dat dit de samenleving dient? Daarbij helpt het concept publieke waarde.

Dat begrip werd bekend door professor Mark Moore die in zijn boek "Creating public value" het publieke waarde-kader beschrijft. Hij stelt drie essentiële vragen centraal bij het publiek handelen:

wat wil je, wat kun je en waar krijg je steun voor?

Het gaat dus om willen, kunnen en mogen.

Dat is uitgewerkt in drie aspecten: **waardegedreven** strategie (willen), **capaciteit**: mensen, middelen en werkwijzen (kunnen) en **legitimiteit**, oftewel maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak (mogen).



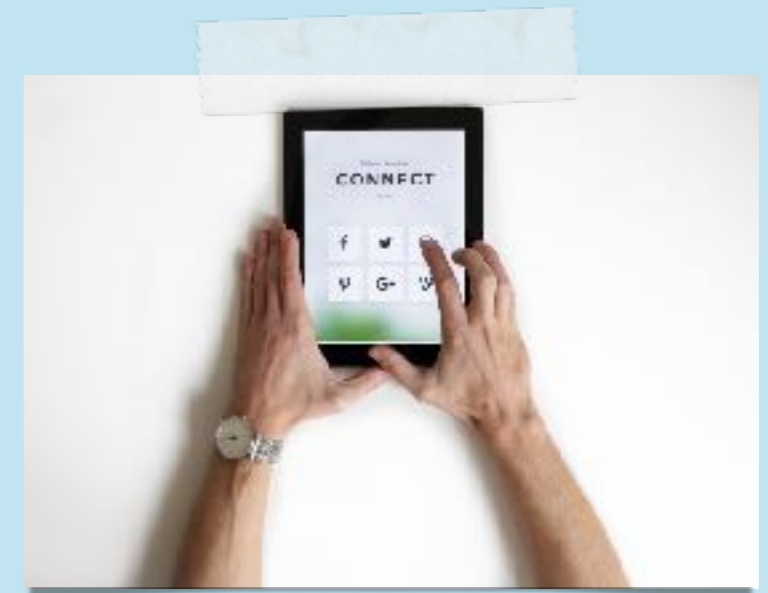
Het inzetten van digitale technologieën vraagt van gemeentesecretarissen aandacht voor deze drie aspecten. De gemeentesecretaris heeft een belangrijke leiderschapsrol bij de transformatie en inrichting van de organisatie. Dit vraagt van hem of haar een waardegedreven strategie, een omgeving die deze strategie steunt (legitimiteit) en een organisatie die deze strategie kan realiseren (capaciteit). Daarmee kan de gemeentesecretaris als digitaal leider de werking en consequenties van digitale technologieën zo in de organisatie vertalen dat het leidt tot gelegitimeerde toepassingen met publieke meerwaarde.

4. Legitimiteit

Het is cruciaal voor elke overheid dat het publieke handelen gelegitimeerd is. Dat betekent dat het handelen moet passen binnen de wettelijke regels en bevoegdheden, maar ook dat er steun voor is. Dat gaat zowel om draagvlak bij formele organen zoals de gemeenteraad, als om steun van maatschappelijke organisaties, de media en burgers.

Rond legitimiteit worden op basis van de literatuur en diverse interviews de volgende aspecten onderscheiden:

- A. Beschermen van persoonsgegevens en borgen van de veiligheid, passend bij maatschappelijke opgaven.
- B. Zorgen voor transparantie en verantwoording over algoritmen en het gebruik van data (ook als zaken uitbesteed zijn).
- C. Aandacht voor digitale inclusie en digitale weerbaarheid.



4a. Beschermen van persoonsgegevens en borgen van de veiligheid, passend bij maatschappelijke opgaven

De opkomst van camera's en andere sensoren in de openbare ruimte, het gebruik van slimme apparaten en nieuwe identificatie- en profileringstechnieken leiden tot extra aandacht voor de privacy. Er is op dat gebied veel wet en regelgeving. Het is belangrijk dat de gemeentesecretaris zorgt dat digitale gemeentelijke toepassingen passen binnen deze juridische kaders. Dat geldt ook voor het veiligheidsaspect. Denk bijvoorbeeld aan het jeugdstelsel waar gemeenten verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp en jeugdbescherming. Zij wisselen digitaal gegevens uit met partijen zoals de Raad voor de kindbescherming en de politie waarbij een veilige gegevensuitwisseling van groot belang is.

"Wij zijn als gemeente niet de meest efficiënte organisatie ter wereld, maar wij zouden wel de meest betrouwbare moeten zijn. Data- en informatieprocessen zijn onze core business en de bewerking en bescherming daarvan bepaalt in hoge mate onze betrouwbaarheid"
(een gemeentesecretaris)

Digitalisering maakt het mogelijk om systemen veiliger in te richten maar leidt ook tot nieuwe kwetsbaarheden, zoals onlangs bleek bij de Citrixcasus. Citrix-software wordt gebruikt om in te loggen op gemeentelijke systemen, bijvoorbeeld door mensen die vanuit huis werken. Door een beveiligingslek in Citrix kregen hackers toegang tot interne overheidsnetwerken.

"De overheid heeft heel veel data en als burger moet je er wel op kunnen vertrouwen dat het in goede handen is" (een medewerker)

Informatieveiligheid, cyberveiligheid, maar ook de fysieke veiligheid, kunnen onder druk komen te staan door technologische ontwikkelingen. Het is van belang dat de gemeentesecretaris zorgt dat de organisatie een passende beveiliging borgt en dat hij of zij weet welke risico's er zijn en hoe deze te accepteren of te beheersen.

4a. Beschermen van persoonsgegevens en borgen van de veiligheid, passend bij maatschappelijke opgave

Voor het beschermen van persoonsgegevens is relatief veel aandacht in de gemeenten. Tegelijkertijd vraagt dat om aandacht voor een goede balans tussen privacy en het kunnen oplossen van maatschappelijke opgaven zodat de AVG geen doel op zich wordt, maar een middel blijft. Het is zoeken naar de goede balans tussen privacy en het kunnen oplossen van maatschappelijke vraagstukken door het delen van data en informatie.

"Privacy is nu ook een soort beheersingsdenken geworden in plaats van dat je het ziet als innovatie" (een expert)

Het is belangrijk om de politiek tijdig te betrekken bij de afwegingen rond privacy en veiligheidsaspecten. Bestuurders verwachten dat de gemeentesecretaris hier op toeziet en de veiligheid en privacy waarborgt. De gemeentesecretaris kan het belang ervan op de agenda zetten en houden, door het stellen van pragmatische vragen (zoals hoe er back-up's gemaakt worden), maar vooral ook strategische vragen zoals: hoe veilig zijn nieuwe toepassingsmogelijkheden? Hoe veilig is het voor de samenleving? Welke risico's zijn er en hebben we de risico's geëxpliciteerd? Als het technisch kan, is het dan ook wat we willen?



4b. Zorgen voor transparantie en verantwoording over algoritmen en het gebruik van data

Een volgend aspect rond legitimiteit is transparantie en toetsbaarheid. Het risico bestaat dat overheid, toezichthouders en handhavers onvoldoende overzicht en mogelijkheden hebben om controle uit te oefenen op de werking en effecten van digitale systemen. De overheid moet de werking voldoende begrijpen en kunnen toelichten, ook als het beheer wordt uitbesteed.

Gemeentesecretarissen moeten zich hiervan bewust zijn bij de aanbesteding van digitale systemen en daarvoor als opdrachtgever voorwaarden opstellen: normerende kaders waaraan de aanschaf, ontwerp en inrichting van systemen moeten voldoen en waar toezichthouders en handhavers op kunnen toetsen.

“Digitaal leiderschap is ook het vermogen om na te gaan wat technologische ontwikkelingen nu doen met de kernbeginselen van het bestuur: hoe kun je als overheid borgen dat de uitkomst van een algoritme betrouwbaar is en geen grondrechten schaadt?” (een expert)

Sommige gemeentesecretarissen zien dit teveel als iets van de afdeling informatisering en automatisering, terwijl het strategische vraagstukken zijn die de continuïteit van de organisatie raken (wie is waarvoor verantwoordelijk, wie is eigenaar van de data, op welke wijze moet verantwoording worden afgelegd over het gebruik van de data, welke waarden moeten leidend blijven et cetera).

“De gemeentesecretaris zou zelf ook moeten weten hoe het coderen verloopt en welke keuzes met mogelijk ethische consequenties zijn gemaakt” (een expert)

Ook is het van belang dat de herkomst van de dataset en de algoritmen verklaard kunnen worden. Want digitale toepassingen kunnen ook uitsluiten en discrimineren. Dit bleek bijvoorbeeld bij het Systeem Risico Indicatie (SyRI), een systeem dat door een algoritme databestanden van bewoners van ‘probleemwijken’ koppelt en dat volgens de rechtbank in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens. Voor de gemeentesecretaris de taak om passende maatregelen te nemen om manipulatie en discriminatie bij het toepassen van data te voorkomen.

4b. Zorgen voor transparantie en verantwoording over algoritmen en het gebruik van data

Ook de uitlegbaarheid en de mogelijkheden om zich tegen een foutieve uitkomst te verweren en die te kunnen laten corrigeren, zijn belangrijke aspecten bij de inzet van digitale middelen. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde op 17 mei 2017 dat bij het gebruik van algoritmen (en andere technologieën) de overheid de plicht heeft om de gemaakte keuzes en de gebruikte gegevens en aannames volledig, tijdig en uit eigen beweging openbaar te maken. Zodat deze voor de burger toegankelijk zijn en fouten hersteld kunnen worden.

Hoewel het belang van transparantie en verantwoording doorgaans breed wordt erkend, heeft dit in nog maar weinig gemeenten geleid tot beleid of andere initiatieven. Diverse gemeentesecretarissen noemden zichzelf 'bewust onbekwaam'. Zij weten niet welke aannames en algoritmen gebruikt worden in de organisatie en zijn er ook niet gerust op dat dat in de organisatie goed belegd is.

Het is in de praktijk van groot belang dat er vanuit publieke waarden (zoals rechtvaardigheid en transparantie) aandacht is van de gemeentesecretaris voor de aannames en uitgangspunten die gehanteerd worden bij het verzamelen en analyseren van data. Een expert vergeleek het met financiën: net als de jaarlijkse accountantscontrole zou er door de gemeentesecretaris ook een audit ingericht moeten worden naar de inzet van data en algoritmen.

"Een bestuurder vroeg of hij de scanauto niet alleen voor parkeercontroles kon laten gebruiken, maar ook voor het lokaliseren van verkeerd geplaatst huisvuil. Dan kan handhaving veel gericht naar dat adres gaan. Het is een dilemma hoe ver je daarin wilt gaan" (een gemeentesecretaris)

4c. Aandacht voor digitale inclusie en digitale weerbaarheid

Digitalisering kan voor een nieuwe sociale kloof zorgen tussen mensen die wel en die niet goed kunnen meekomen. Hoe zorg je er als gemeentesecretaris bijvoorbeeld voor dat het aanvragen van een uitkering ook nog mogelijk is voor mensen die niet digitaal vaardig zijn?

*"De legitimiteit van de overheid wordt voor een groot deel bepaald door de mate waarin je ook daadwerkelijk voor de gehele samenleving blijft handelen"
(een gemeentesecretaris)*

Digitale inclusie wordt als verzamelnaam gebruikt voor alle initiatieven die ervoor moeten zorgen dat mensen die "digitaal buiten de boot vallen binnenboord worden gehaald". Naar schatting 1,5 tot 2,5 miljoen mensen hebben moeite met de digitale vaardigheden.

Ook ontstaat er een nieuwe groep mensen die zich onvoldoende bewust is van de mogelijke gevolgen van hun gedrag op internet, zoals identiteits- en internetfraude, schending van de privacy en andere vormen van misbruik van persoonlijke gegevens.

Daarom is het ook van belang om technologisch burgerschap te stimuleren door te blijven investeren in digitale vaardigheden, burgers te betrekken bij digitale innovaties en burgers te helpen hoe om te gaan met de digitalisering.

In de meeste gemeenten wordt aandacht voor digitale inclusie vertaald als het hebben van een papieren alternatief voor een digitaal proces. Experts geven aan dat het goed is als de gemeentesecretaris vooraf nadenkt wanneer de inzet van digitale oplossingen een meerwaarde heeft en wanneer zeker niet. Zo heeft een bezoek aan een gemeentehuis ook andere waarden, zoals het belang van een gesprek en een ontmoeting.

"Eigenlijk is het moraal van het verhaal deze vraag voor de gemeentesecretaris: waar willen we de technologie wel inzetten, op welke manier en waar willen we het niet?" (een expert)

5. Waardegedreven strategie

De manier waarop de gemeente digitaal innoveert en hoe de gemeente daarbij technologieën wil inzetten, heeft impact op de organisatie, het werk, de veiligheid en het sociale leven van mensen. Data en digitale technologieën vormen een integraal onderdeel van de opgaven van gemeenten.

Gemeentesecretarissen moeten kunnen anticiperen op de verschillende ontwikkelingen en belangen waarmee zij te maken krijgen. Dat vraagt om strategische afwegingen. Dit gaat om:

- A. het vanuit een strategie verbinden van maatschappelijke opgaven met de technologische ontwikkelingen.
- B. het realiseren van een gezamenlijke strategie.



5a. Het vanuit een strategie verbinden van maatschappelijke opgaven met de technologische ontwikkelingen

Een digitaal leider verbindt het potentieel van digitale technologieën met de belangrijkste opgaven van de organisatie. Dat vraagt van de gemeentesecretaris om te expliciteren hoe deze technologieën kunnen helpen om maatschappelijke opgaven te realiseren. Als bijvoorbeeld het veiliger maken van de stad een belangrijke opgave is, dan kan dat wat betekenen voor de positie van informatiemanagement bij het ontwikkelen en monitoren van het veiligheidsbeleid, voor het inrichten van de organisatie en voor de samenwerking met partners in het veiligheidsdomein.

*“Ik ben er vooral beducht op waar we het onbewust laten liggen. En hoe de goede vraagstukken aandacht krijgen”
(een gemeentesecretaris)*

Een aansprekende strategie en een coherent verhaal over de maatschappelijke meerwaarde die de gemeente met digitale technologieën wil bereiken, bevordert draagvlak en legitimiteit. En dat bevordert weer investeringen en innovaties in de capaciteit.

In alle interviews worden voorbeelden genoemd hoe data ingezet worden voor een maatschappelijk vraagstuk, zoals in het veiligheidsdomein (bijvoorbeeld het voorspellen van inbraken), in het ruimtelijk domein (zoals onderhoud van

riolering en wegen) en in het sociaal domein (bijvoorbeeld opsporen van zorgfraude of onderbenutting van armoedevoorzieningen). Dit zijn steeds vooral voorbeelden van concrete zaken die op dat moment spelen.

“Je hebt het vaak pas door als het voorbij is. Kunnen wij daar een beetje op vooruit lopen? Als je in de jaren twintig sneller wilde rijden, vroeg je om een sneller paard, niet om een auto” (een bestuurder)

Strategisch nadenken over maatschappelijke opgaven en hoe technologie kan bijdragen aan een oplossing (of juist niet) lijkt in de praktijk nog weinig te gebeuren. Deze strategische rol wordt echter wel verwacht van een gemeentesecretaris.

Tegelijkertijd geven secretarissen aan dat ze (nog) niet goed weten hoe dat te doen, omdat ze handelen vanuit het huidige referentiekader en niet weten wat ze missen en niet zien. Van de gemeentesecretaris wordt een strategische rol verwacht, dat hij of zij inzicht heeft in belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen op het gebied van nieuwe technologieën en dan relevante vragen blijft stellen. Willen we deze technologie gebruiken? Waarom, en wat zijn de kansen en keerzijden ervan? Is het vanzelfsprekend en ook verantwoord om dit als overheid in te zetten?

“Ik ben een ontzettende digibeet, maar ik zie de kansen om meer op feiten gebaseerde beleidskeuzes te gaan maken” (een bestuurder)

5b. Het realiseren van een gezamenlijke strategie

Veranderingen, en dus ook veranderingen als gevolg van digitale ontwikkelingen, kunnen leiden tot concurrerende belangen. Zo spelen bijvoorbeeld bij het al dan niet toepassen van een app om een pandemie te bestrijden zowel economische, ethische als gezondheidsbelangen een rol. Daartussen kunnen spanningen ontstaan: hoe wegen we bijvoorbeeld het monitoren van gezondheidsdata af tegen privacy?

Een gezamenlijke koers is essentieel voor het effectief gebruiken van data. Voor gemeentesecretarissen betekent dat het ontwikkelen van een gezamenlijk perspectief én het realiseren van een coalitie die van daaruit handelt. De gemeentesecretaris moet ervoor gaan staan, uitstralen dat het leuk en belangrijk is én het gewoon gaan doen.

“Mijn rol is om meer verbeelding en kennis naar binnen te brengen ... en vol te houden, het op de agenda te zetten en te investeren in technische innovaties die succes hebben” (een gemeentesecretaris)

Het creëren van een sense of urgency (het voelen van een noodzaak om te veranderen) door de gemeentesecretaris, heldere sturingsmechanismen en een eerste programmering helpen daarbij.

En vervolgens sturen op het experimenteren met digitale toepassingen en het verbreden en verankeren van successen. Zowel secretarissen als bestuurders, medewerkers en experts verwachten leiderschap van de gemeentesecretaris als het gaat om een gedragen strategie in relatie tot de digitale ontwikkelingen. De gemeentesecretaris moet dit niet delegeren aan de afdeling informatisering en automatisering, maar er 'zelf voor gaan staan'.

“Je moet dit als strategisch vraagstuk zien in plaats van als operationeel vraagstuk. Het is zo fundamenteel dat je het niet moet afschuiven naar de IT-afdeling” (een expert)

De gemeentesecretaris moet ondanks de hectiek van alledag, kunnen reflecteren op wat de digitale transitie doet met de kernbeginselen van het bestuur (als gelijkheid, rechtsbescherming, rechtvaardigheid, transparantie) en wat het betekent voor de organisatie en medewerkers. Hij of zij moet de balans zoeken tussen enerzijds de nieuwe technologische mogelijkheden die ruimte vragen en anderzijds de ethische kant die vraagt om normen en principes. Het is van belang dat de gemeentesecretaris daarbij aandacht heeft voor de langetermijnontwikkelingen, zeker aangezien veel bestuurders meer kort-cyclisch denken.

5b. Het realiseren van een gezamenlijke strategie

Experts benadrukken dat het belangrijk is om hierover het gesprek te voeren met anderen, samen te reflecteren op wat er gaande is. Het dus echt doorleven, er zelf als gemeentesecretaris voor gaan staan in plaats van alleen een bureau in te huren.

En vervolgens te beginnen met een opgave die je in je eigen organisatie ziet, vanuit een eigen agenda die is gebaseerd op de maatschappelijke opgaven van de gemeente en de kernbeginselen van de overheid (zoals rechtsbescherming, transparantie en rechtvaardigheid).

“Vaak begint men bij de technologie door willekeurig iets te nemen, zoals Blockchain. Maar wat moet je daar mee? Geen idee. Dat gebeurt als je technologie-gedreven werkt en niet goed doordenkt wat de maatschappelijke opgaven zijn, de publieke waarden die jij in je werk belangrijk vindt” (een expert)

Dat vereist enerzijds ruimte voor innovatie, voor experimenten (ook als ze kunnen mislukken) en het opschalen van successen. Anderzijds vraagt het van de gemeentesecretaris duidelijke kaders die passen bij het publieke domein.

Denk hierbij aan transparant zijn over wat de gemeente doet met de data, uitgangspunten kiezen die niet discrimineren, data doelmatig inzetten en niet van alles verzamelen zonder een duidelijk doel. Er is nooit genoeg geld en capaciteit om alles te doen dus kies dan welke projecten of innovaties het meeste perspectief hebben.

De gemeentesecretaris is een belangrijke brug tussen lokale politiek, gemeentelijke organisatie en maatschappelijke ontwikkelingen. En is dus de aangesproken persoon om te zorgen dat het gesprek op gang komt over de vraag welke inhoudelijke opgaven belangrijk zijn voor de gemeente: welke veranderingen zijn gaande? Wat gaat de stad daarvan merken? Welke data zijn daarvoor nodig? En ook: wat betekent dat voor onze organisatie en medewerkers?

“Voor mij is het belangrijk dat we de ruimte krijgen om het te doen, zorgen dat er ruimte blijft om te experimenteren. Hoe krap we ook in het jasje zitten en hoe spannend het ook is” (een medewerker)

6. Capaciteit

Om de strategie uit te kunnen voeren en de nieuwe digitale technologieën op een gelegitimeerde wijze in te zetten, is capaciteit nodig. Dat gaat om mensen en middelen, maar ook over afspraken over de inrichting van het werk. Dat is niets nieuws voor de gemeentesecretaris, maar er komt wel een dimensie bij: zodanig leidinggeven dat de organisatie kan omgaan met digitale ontwikkelingen en de werkwijzen en waarden erop kan aanpassen. Dat vereist inzicht in de veranderingen en de betekenis ervan voor de organisatie. Dat vereist ook het stimuleren van de medewerkers om hun handelen te (kunnen) veranderen.

Er zijn allerlei stappenplannen en organisatieverandermodellen, maar het is zeer de vraag of die hier volstaan. Minstens zo belangrijk is goed luisteren, het stellen van de juiste vragen, het stimuleren van een lerende houding bij medewerkers. Bovenal vraagt het leiden van veranderingen om een samenhangende benadering van de gemeentesecretaris als digitaal leider, met aandacht voor vier gebieden:



- A. structuur.
- B. human resources.
- C. politiek.
- D. symboliek.



6a. Structuur

Bij het structuurperspectief gaat het om het zoeken naar manieren om structuren te ontwikkelen die het beste aansluiten op de doelstellingen van de organisatie en de eisen van de omgeving.

Digitalisering verandert de verhoudingen tussen burgers, bedrijven en overheid. Datgene wat de burger doet, wordt steeds transparanter en inzichtelijker voor bedrijven en overheid terwijl de burger zelf veel minder inzicht heeft in wat er met zijn data gebeurt. Des te belangrijker dat de gemeentesecretaris binnen de gemeentelijke organisatie zorgt dat er afspraken gemaakt worden over het eigenaarschap van data en wie welke verantwoordelijkheid heeft.

*“Je moet veel meer kijken naar welke afspraken nodig zijn voor een goede data-hygiëne. Want als de data niet voldoen, niet accuraat zijn en je niet weet of daadwerkelijk gemeten wordt wat je wilt meten, dan kun je ze eigenlijk niet gebruiken”
(een gemeentesecretaris)*

Voorwaardelijk voor de goede inzet van data, is het op een gestructureerde wijze beheren, verwerken, combineren en ontsluiten van deze data en te beoordelen wat dit betekent voor de inrichting van de organisatie.

Wanneer het datamanagement niet in orde is, kunnen (gevoelige) data bijvoorbeeld te makkelijk bereikbaar zijn voor derde partijen (die mogelijk geen goede intenties hebben) of leiden tot besluiten op basis van onvolledige of onjuiste data.

Datamanagement is minstens zo belangrijk als het gaat om samenwerking met andere organisaties. Samenwerken is cruciaal, omdat je het als gemeente niet meer alleen kunt. Juist als het om de techniek gaat en de schaarse expertise die daarvoor beschikbaar is op de arbeidsmarkt - maar ook de beperkte middelen die er zijn - moet je samenwerken met andere (overheids-)organisaties.

Veel meer dan vroeger zijn systemen aan elkaar gekoppeld. Het is van belang de data niet in een 'afgeschermd koker' te verwerken, maar de informatiearchitectuur zo in te richten dat er echt samen gewerkt kan worden: gelijke definities en standaardisatie van begrippen.

6a. Structuur

Samenwerking tussen organisaties werpt vragen op over het eigenaarschap van data. Zijn ze van de overheid, van de zorginstelling, van een bedrijf of van de burger? Ben je als gemeentesecretaris medeverantwoordelijk voor het gedrag van partners in dataprojecten? Zo ja, hoe organiseer je dat? Zo nee, hoe reageer je als een partner zich niet houdt aan de overheidsnormen? Maak expliciete afspraken over eigenaarschap van de data en de verschillende verantwoordelijkheden.

Verschillende respondenten vragen aandacht voor de wijze waarop de gemeente haar digitalisering inricht: binnen de eigen organisatie of in een gemeenschappelijke regeling en ook als het uitbesteed wordt. In alle gevallen wordt benadrukt dat dit geen operationele keuzen zijn maar strategische vraagstukken, en dus voor de gemeentesecretaris.

De kunst is een organisatie te bouwen die kwalitatief goed genoeg is om regie te kunnen voeren op die ingehuurde partij" (een gemeentesecretaris)

Een aantal experts geeft expliciet aan dat gemeenten niet te afhankelijk moeten worden van grote bedrijven. Het opbouwen en onderhouden van I&A-kennis in de eigen organisatie is van groot belang. Dat betekent niet dat een gemeente alles zelf moet kunnen en doen, maar wel dat het belangrijk is om voldoende expertise in huis te hebben om het goed in te richten en aan te sturen. Dat vraagt de nodige aandacht van de gemeentesecretaris. Dan gaat het om zaken als de positionering van de taken en medewerkers, de verbinding met het primair proces maar ook dat de betrokken medewerkers een vraagstuk van meerdere kanten kunnen bekijken en zich niet alleen richten op de techniek.

6b. Human resources

Veranderen is mensenwerk. De inzet van digitale technologieën leidt uiteraard ook tot vraagstukken op het gebied van human resources. Digitale geletterdheid is een belangrijke 21e-eeuwse vaardigheid: het vermogen digitale informatie en communicatie verstandig te gebruiken en de gevolgen daarvan kritisch te beoordelen. De technologie en als gevolg daarvan de benodigde kennis en vaardigheden zullen voortdurend wijzigen. Daarom zijn een lerende oriëntatie en lerende organisatie van groot belang. Met bijpassende inzet op human resources is digitale innovatie niet iets dat de gemeentesecretaris overkomt, maar een bewuste keuze van waar, wanneer en hoe het wordt ingezet in de organisatie.

"Ik zie veel kansen als je meer digitaliseert. Tegelijkertijd zie ik medewerkers die activiteiten verrichten die dan al snel niet meer nodig zijn. Er zijn verschijn- en verdwijnbanen" (een gemeentesecretaris)

De afdeling human resources (HR) heeft een belangrijke rol om dit proces te ondersteunen en te faciliteren en een strategisch personeelsbeleid op te stellen. Echter, uit verschillende interviews blijkt dat de HR-professionals nog onvoldoende bezig zijn met de digitale vraagstukken en wat dat betekent voor de functie-opbouw en de kennis en vaardigheden van medewerkers. Welke selectie- en ontwikkelvormen zijn nodig om huidige medewerkers te laten meegroeien en om nieuwe talenten te werven met aanvullende data-expertise. Dat gaat

bijvoorbeeld om vragen als: hoe blijft de gemeente aantrekkelijk als werkgever? Hoe trekken wij voldoende jonge mensen aan? Hoe werft en behoudt de gemeente medewerkers met expertise die 'schaars en gewild' is?

"Nieuwsgierigheid van de gemeentesecretaris is een belangrijke eerste stap" (een expert)

Strategische personeelsplanning komt in gemeenten langzamerhand wat meer op de agenda. Affiniteit met datagedreven-werken wordt bijvoorbeeld soms al opgenomen in het wervingsprofiel. Tegelijkertijd ervaren verschillende gemeenten ook dat het lastig is om op dit vlak op strategisch niveau echt goede mensen te vinden. Het is ook van belang om te zorgen dat bestaande medewerkers zich blijven ontwikkelen en de kennis en vaardigheden verwerven die nodig zijn in de informatiesamenleving.

Dat geldt voor medewerkers, maar ook voor de gemeentesecretaris zelf. Van de gemeentesecretaris wordt een actieve leerhouding verwacht om van daaruit deze ook te stimuleren bij medewerkers. Voor veel secretarissen is het geen vertrouwd terrein. Dit vraagt dat zij uit de comfortzone durven gaan, benoemen dat het geen bekend terrein is en zich erin willen verdiepen. Leren begrijpen welke veranderingen er gaande zijn en waar er in de techniek beslissingen genomen kunnen worden die inhoudelijke en politieke consequenties hebben.

6c. Politiek

Politieke bekwaamheid is een belangrijke competentie van de gemeentesecretaris: het is van belang om te weten hoe de politiek werkelijk werkt en dat inzicht te gebruiken om haar te adviseren. De gemeentesecretaris is een schakel tussen de politiek, het bestuur en de gemeentelijke organisatie en dient politieke ambities te vertalen naar concrete resultaten, zonder daarbij op de stoel van de wethouder of de burgemeester te gaan zitten.

“Je moet in heldere taal aan de politiek kunnen uitleggen wat je aan het doen bent, waarom het ingewikkeld is en dat je niet overal garantie voor succes kunt geven” (een gemeentesecretaris)

De gemeentesecretaris moet vaardig genoeg te zijn om bestuurders te wijzen op de (politiek-bestuurlijke) kansen en de risico's van digitaliseringsprojecten. Bestuurders vinden het van belang dat de gemeentesecretaris zich verdiept in de technologische ontwikkelingen, de juiste vragen weet te stellen en de organisatie erop in kan richten.

In de gemeentelijke praktijk ervaren secretarissen en medewerkers vaak dat digitale ontwikkelingen geen prioriteit hebben van bestuur en gemeenteraad, met uitzondering van privacy en veiligheid. Toch is het van belang om zowel bestuur als gemeenteraad op een goede wijze mee te nemen in de digitale ontwikkelingen en ze te wijzen op de (politieke) implicaties van besluiten op het vlak van digitalisering.

Uit de interviews met de gemeentesecretarissen blijkt dat dat soms beter niet onder de noemer van digitalisering of digitaal leiderschap kan gebeuren, maar gekoppeld moet zijn aan de beleidsinhoudelijke vraagstukken zoals bijvoorbeeld veiligheid, woningbouw of schuldhulpverlening.

Aandacht voor de communicatie is hierbij van belang. Regelmatig is informatie over digitale vraagstukken voor bestuurders te technisch beschreven of worden de voor de politiek belangrijke besispunten niet helder benoemd. Digitalisering vraagt om een extra politieke antenne om kansen te zien, maar ook om goed in te schatten wat politiek risicovol is. Medewerkers zitten soms zo in de inhoud dat ze onvoldoende oog hebben voor de politieke duiding. En soms lijkt een dataproject of een technologische innovatie een doel op zich te worden.

“Er leeft in het college wel een latente vraag of we niet meer met data kunnen doen, maar niet expliciet. En vaak heeft het meteen een bezuinigingscontext. Dat stimuleert medewerkers niet echt” (een gemeentesecretaris)

De geïnterviewde bestuurders verwachten dat de gemeentesecretaris het draagvlak voor de inzet van nieuwe technologieën bij het bestuur bevordert en de verbanden weet te leggen met verschillende bestuurders, de organisatie en andere stakeholders. Dit is altijd de rol van de gemeentesecretaris, maar bij deze nieuwe technologische ontwikkelingen waar veel bestuurders minder mee bezig zijn, is het extra belangrijk.

6d. Symboliek

In elke organisatie bestaan symbolen en patronen. Dat wordt ook wel cultuur van de organisatie genoemd, 'de manier waarop we werken'. Leiderschap vereist ook daarvoor aandacht: wat zijn de gemeenschappelijke waarden en patronen? Zijn deze nog passend of zijn er interventies nodig om aan te sluiten bij veranderende omstandigheden?

Met de introductie van nieuwe technologieën verdwijnen bepaalde banen, maar ontstaan ook nieuwe functies die andere patronen en competenties vereisen. Het is van belang dat de gemeentesecretaris dat verhaal vertelt en een aanbod ontwikkelt waardoor medewerkers toegerust zijn en blijven voor de veranderende opgaven.

"Digitale transformatie kan niet zonder een mentale transformatie" (een expert)

Symbolen kunnen ondersteunen bij het zichtbaar en herkenbaar maken van de veranderingen. Bijvoorbeeld door aandacht voor de vorm, zoals nieuwe digitale mogelijkheden een plek te geven in communicatie-uitingen van de gemeentesecretaris, door interessante sprekers te laten vertellen over digitale ontwikkelingen en door mensen hun eigen verhaal te laten delen. Het is namelijk niet alleen een technisch vraagstuk, maar ook een interventie in een complex sociaal systeem. Daaraan kunnen allerlei interventies bijdragen, zoals een werkbezoek, werksessies met college of

raad, een manifest maken met maatschappelijke partners of een spel ontwikkelen. Al die manieren helpen nagaan welke patronen en gebruiken er zijn en welke men wil behouden of juist veranderen. Moet iedereen een '24/7 ambtenaar' zijn en wat betekent dat dan? Heeft een medewerker recht op onbereikbaarheid? Kan iedereen zich de nieuwe kennis en vaardigheden eigen maken? Kun je een tracking app verplicht stellen voor buitengewone opsporingsambtenaren om hun veiligheid te verbeteren? Ook als zij dan door de werkgever gevolgd kunnen worden?

"We hebben nu zo'n robot bij de ingang. Dan zie je de bodes denken 'wat betekent het voor ons?' Er is ook wel angst voor" (een gemeentesecretaris)

De gemeentesecretaris kan deze vraagstukken bespreekbaar maken en het goede voorbeeld geven. Door bijvoorbeeld eerlijk aan te geven wat nog spannend of onzeker is, door tijd en rust te creëren voor het goede gesprek over de veranderingen en de dilemma's die daarbij aan de orde zijn. Veel medewerkers houden niet zo van verandering, zijn bang zijn dat hun werk of hun informatiepositie verdwijnt en zien het eerder als bedreiging dan als kans. Ook is het goed te beseffen dat kennis macht is. Zo kan het voorkomen dat medewerkers hun data niet willen delen uit angst om positie te verliezen. Experts benadrukken dan ook dat het belangrijk is om je als gemeentesecretaris hiervan bewust te zijn en nagedacht te hebben over de veranderaanpak en de nieuwe symbolen die je wilt introduceren.

7. Tot slot

Hoe werk je als gemeentesecretaris aan digitaal leiderschap? Daarover gaat dit essay. Het is duidelijk geworden dat het deels een aanvulling is op het bestaande leiderschap en er deels ook iets heel anders nodig is. Het is een nieuw domein, volop in ontwikkeling en de uitkomsten kunnen niet voorspeld worden.

“Ik teken het altijd van buiten naar binnen. De buitenste laag is wat er in de samenleving gebeurt rond technologische ontwikkelingen. Een laag daarbinnen gaat over wat dat betekent: met welke ontwikkelingen moet de overheid rekening houden? Daar weer binnen zit de eigen opgave, je eigen leiderschapsvraag: waar moet jij mee aan de slag? Ik breng het steeds dichterbij” (een expert)

Het is belangrijk om als gemeentesecretaris de ontwikkelingen niet hoog over te beschouwen, maar er echt zelf mee aan de slag te gaan. Daarbij helpt een ‘small wins benadering’: stap voor stap kiezen voor interventies die niet te vaag of abstract, maar wel cruciaal voor de gewenste verandering zijn. Dan is er eerder kans op succes, minder kans op grote risico’s en wordt de gemeentesecretaris niet overweldigd door de complexiteit. Kleine incrementele veranderingen kunnen uiteindelijk grootschalige veranderingen tweebrengen. Belangrijk is om niet te wachten tot alles 100% duidelijk is, maar om ergens te beginnen, mee te groeien met de (digitale) ontwikkelingen in de maatschappij en van daaruit te blijven nadenken wat dat betekent voor de invulling van het leiderschap.



7. Tot slot

De digitale transformatie is volop gaande en verandert ook nog continu. Voor digitaal leiderschap bestaat dan ook geen checklist die kan worden afgevinkt. Maar hou rekening met de volgende aspecten:

Legitimiteit: maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak

- Beschermen van persoonsgegevens en borgen van de veiligheid passend bij de maatschappelijke opgaven.
- Zorgen voor transparantie en verantwoording over algoritmen en het gebruik van data, ook als services en applicaties uitbesteed zijn.
- Aandacht voor digitale inclusie en digitale weerbaarheid, soms door bewust niet te kiezen voor een digitale oplossing.

Waardegedreven strategie: visie en ambitie vanuit het publieke belang

- Vanuit een strategie verbinden van maatschappelijke opgaven met technologische ontwikkelingen.
- Realiseren van een gezamenlijke strategie, kaders stellen én ruimte creëren voor experimenteren en successen opschalen.

Capaciteit: mensen, middelen en werkwijzen

- Structuur: waarborgen van effectief datamanagement mede in relatie tot datasamenwerking.
- Human resources: strategisch personeelsbeleid, stimuleren lerende oriëntatie en investeren in digitale kennis en vaardigheden van gemeente-secretaris, medewerkers én de HR-afdeling zelf.
- Politiek: bewustwording vergroten van de politieke implicaties van datapraktijken
- Symboliek: introduceren van symbolen en interventies voor de veranderaanpak.

7. Tot slot

De gemeentesecretaris heeft een belangrijke leiderschapsrol bij de transformatie en inrichting van de organisatie. Dit vraagt van hem of haar een waardegedreven strategie, een omgeving die deze strategie steunt en een organisatie die deze strategie kan realiseren. En aandacht voor:

1. Een handelingsperspectief vanuit publieke waarde

De manier waarop de digitalisering van informatie en communicatie het leven en de relatie met anderen beïnvloedt, heeft ethische, sociale, juridische en economische aspecten. Het hanteren van normen en waarden, het inschatten van kansen en risico's en het zorgen voor transparantie, verantwoording en veiligheid zijn voortdurende uitdagingen voor de organisatie om als gemeente steun te behouden voor datapraktijken. Een thema dat de aandacht dient te hebben van de gemeentesecretaris, want bij miskleunen ontstaat niet alleen het risico van ondoelmatig beleid, maar ook het risico dat het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur geschaad wordt.

2. Een visie op en kennis van digitale ontwikkelingen

De digitale ontwikkelingen vormen een veranderopgave die vraagt om visie en beleid geïnitieerd door de gemeentesecretaris. En dat betekent dat de gemeentesecretaris zich bewust moet zijn van de digitale ontwikkelingen, kennis heeft van de werking en gevolgen, de juiste vragen weet te stellen, kritisch kan nadenken over de consequenties en op basis daarvan bewuste keuzes maakt bij de inzet van deze technologieën om de opgaven van de organisatie te realiseren. Gemeentesecretarissen zijn dagelijks vaak veel bezig met financiën en personeel, maar veel minder met digitalisering en informatisering terwijl deze thema's minstens zo belangrijk zijn. Thema's die bij alle gemeenten (en andere overheidsorganisaties) spelen en dus in samenwerking uitgewerkt en ontwikkeld kunnen worden.



7. Tot slot

3. Het versterken van bestaande kwaliteiten en kiezen voor nieuwe accenten

Voor sommige leiderschapsaspecten vragen de digitale ontwikkelingen iets nieuws van de gemeentesecretaris. Denk daarbij aan het waarborgen van een transparante en toetsbare set van data en van algoritmen, het ontwikkelen van digitale geletterdheid (= het vermogen digitale informatie en communicatie verstandig te gebruiken) en aandacht voor de legitimiteit van datapraktijken. Voor andere leiderschapsaspecten kan worden volstaan met het behouden dan wel versterken van bestaande kwaliteiten, zoals een lerende oriëntatie, politieke bekwaamheid, het geven van het goede voorbeeld en het realiseren van een gezamenlijk perspectief.

4. Het aanpassen van de gemeentelijke organisatie

Tot slot vraagt ook de organisatie-inrichting uiteraard aandacht van de gemeentesecretaris. Niet alleen door zelf als gemeentesecretaris een voorbeeldfunctie te vervullen, maar ook

bijvoorbeeld actief programma's aan te bieden en het onderwerp in verschillende gremia te agenderen. Ook het in beeld brengen van de politieke dimensies bij datapraktijken, het stimuleren van experimenten, het delen van leerervaringen en het verankeren van successen zijn van belang. De organisatie moet een antwoord hebben op de werkzaamheden die veranderen of zelfs verdwijnen en investeren in om-, her- en bijscholing. Dat vaagt om aandacht voor het initiëren van nieuwe functies en rollen zoals data-analist, data controller en kwaliteitsbewaker algoritmes en het bij elkaar brengen van data-analisten en beleidsmedewerkers.

De invulling van het leiderschap door gemeentesecretarissen is cruciaal voor het realiseren van gelegitimeerde toepassingen van digitale technologieën met publieke meerwaarde.

Technologische mogelijkheden breiden zich snel uit, raken de overheidsprocessen en raken de samenleving. Tijd voor gemeentesecretarissen om zich de benodigde kennis en vaardigheden eigen te maken en leiding te geven aan de gemeentelijke organisatie in de informatiesamenleving. Tijd voor digitaal leiderschap.





Colofon

Auteur: Martiene Branderhorst

Voormalig gemeentesecretaris van Gouda en nu algemeen-directeur bij de gemeente Den Haag. Daarnaast is zij onderzoeker aan de Universiteit Utrecht, bestuurs- en organisatiewetenschap.

Vormgeving en redactie: Vincent van Stipdonk

Raadgever & Redacteur

April 2021

Dit essay is geschreven voor de Vereniging van Gemeentesecretarissen. Het is gebaseerd op studie van de literatuur over de toepassing van nieuwe technologieën, publieke waarde en leiderschap. En ook op 29 gesprekken met gemeentesecretarissen, (beleids-)medewerkers, bestuurders en experts waaronder hoogleraren, adviseurs en directeuren van kennisinstituten. De quotes in dit essay komen uit die gesprekken. Een uitgebreidere variant van het essay - voorzien van bronnen en literatuur - is op te vragen bij e.brandhorst@kpnmail.nl.

