



Onderzoeksfunctie Provincie Zeeland

Onderzoek naar inhoud en positionering
onderzoeksfunctie

Onderzoek naar inhoud en positionering onderzoeksfunctie
provincie Zeeland

59097

2 november 2018

Berenschot

Onderzoeksfunctie Provincie Zeeland

Onderzoek naar inhoud en positionering

Theo Camps
Jan Willem van Giessen
Isabelle Hegeman

2 november 2018

Berenschot

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Context van de opdracht	4
1.2 Inhoud van de opdracht	5
1.3 Uitvoering van het onderzoek	5
1.4 Leeswijzer	5
2. Begrippenkader	6
3. Hoe gaat het nu in Zeeland?	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Stand van zaken	8
3.2.1 Het Planbureau heeft een onduidelijke opdracht	8
3.2.2 Het Planbureau heeft een aantal succesvolle producten	9
3.2.3 Er worden diverse kanttekeningen geplaatst bij het functioneren en de positionering van het Planbureau	10
3.2.4 De provincie heeft geen inzicht in haar eigen behoefte aan data/informatie	10
3.3 De behoeften in Zeeland	11
4. Een aantal opties voor Zeeland vergeleken	12
4.1 Inleiding	12
4.2 Ontwerpcriteria	12
4.3 Opties	13
4.4 Afweging opties	14
4.5 Conclusie	14
4.6 Korte schets van optie 2: provinciaal datacenter	15
5. Hoe nu verder?	17

Bijlagen

1. Inleiding

1.1 Context van de opdracht

De provincie Zeeland wil haar rol in de digitale samenleving versterken door meer datagedreven beleid te ontwikkelen en uit te voeren. Data vormen de basis voor betrouwbare informatie en inzichten die nodig zijn om goede besluiten te kunnen nemen over de inzet van middelen en andere instrumenten om bepaalde doelen te kunnen realiseren. Door technologische ontwikkelingen zijn veel meer data te verkrijgen dan vroeger. De kunst is om deze data slim te ontsluiten en te transformeren in informatie en kennis die nodig zijn om de complexe vraagstukken voor Zeeland op te lossen.

ZB Planbureau (ZB/PB) is in Zeeland de belangrijkste partij als het gaat om het leveren van data en informatie voor de ontwikkeling, monitoring en evaluatie van beleid. ZB/PB is op 1 oktober 2015 ontstaan na een fusie tussen de stichting Zeeuwse Bibliotheek en de stichting Scoop, Zeeuws Instituut voor Sociale en Culturele Ontwikkeling. De organisatie heeft een hybride opzet met de provincie Zeeland als belangrijkste opdrachtgever en financier.

ZB Planbureau:

- exploiteert twee openbare bibliotheken (Middelburg en Vlissingen);
- biedt de provinciale ondersteuningsfunctie voor de openbare bibliotheken in Zeeland en een wetenschappelijke steunfunctie;
- heeft als planbureau een kennis- en informatieplatform voor maatschappelijke instellingen in Zeeland en voor beleidsmakers van de provincie Zeeland en de Zeeuwse gemeenten.

Eén jaar na de start van ZB/PB is een onderzoek gestart naar het functioneren van de fusieorganisatie. Dit onderzoek¹ leverde een aantal positieve waarnemingen op. De algemene conclusie is dat ZB/PB, 1,5 jaar na de fusie, beter is gaan functioneren. Maar de onderzoekers constateren ook dat ZB/PB nog in ontwikkeling is en zich in veel opzichten nog moet bewijzen. Belangrijke aandachtspunten zijn het verwerven van een centrale plek in beleidsprocessen, het versterken van de dialoog en samenwerking met partners en het benutten van de inhoudelijke synergievoordelen van de fusie.

Op 23 januari 2018 heeft ZB/PB de Staat van Zeeland uitgebracht, een voor Zeeland belangrijk periodiek onderzoek naar de ontwikkelingen in Zeeland op de terreinen van o.a. economie, ruimte en leefbaarheid. Kort na het verschijnen van dit onderzoek bleek dat er in het rapport een verkeerde interpretatie was opgenomen van de ontwikkeling van het aantal inwoners op het platteland van Zeeland dat naar de stad is vertrokken. Dit heeft bij de provincie Zeeland de vraag doen rijzen of de Staat van Zeeland nog meer onjuistheden bevat en of de werkwijze en producten van ZB/PB de wetenschappelijke toets kunnen doorstaan. In zekere zin was herbevestiging van vertrouwen tussen de provincie, de belangrijkste financier en "klant", en ZB/PB nodig.

In dit licht heeft de provincie Zeeland twee trajecten uitgezet:

1. APE Public Economics BV is gevraagd de inhoud van de Staat van Zeeland te valideren. Het rapport is gevalideerd en de aanbevelingen van APE zijn door ZB overgenomen.
2. Berenschot heeft opdracht gekregen onderzoek te doen naar de wijze waarop de provincie Zeeland haar onderzoek en informatiefunctie ten behoeve van de ontwikkeling, monitoring en evaluatie van beleid het best kan vormgeven.

¹ Kwink Groep, 31 maart 2017 Evaluatie ZB Planbureau en Bibliotheek van Zeeland.

1.2 Inhoud van de opdracht

De opdracht aan Berenschot is als volgt geformuleerd:

- Geef een oordeel hoe het ZB Planbureau data/informatie op dit moment levert en in welke mate dit aansluit op de behoeften van de provincie en andere opdrachtgevers in Zeeland.
- Breng in kaart hoe andere provincies hun onderzoeks- en informatiefunctie hebben georganiseerd.
- Schets een aantal opties hoe de onderzoeks- en informatiefunctie in Zeeland kan worden georganiseerd.
- Adviseer de provincie over welke optie het beste aansluit op de behoeften van de provincie en andere partners in Zeeland en welke optie het meest haalbaar is.

Het onderzoek richt zich op de taken van het Planbureau, niet op de bibliotheek- en overige taken van ZB/PB. Het onderzoek betreft geen doorlichting van het Planbureau. Dit is in feite gebeurd in de evaluatie door Kwink in 2017.

De resultaten van het onderzoek moeten de provincie (GS en PS) in staat stellen een afgewogen besluit te nemen over de toekomstige inrichting en positionering van de onderzoeksfunctie in de provincie.

1.3 Uitvoering van het onderzoek

De uitvoering van het onderzoek bestond uit drie delen:

1. Onderzoek literatuur en dossier aangereikt door de provincie Zeeland, ZB/PB en eigen bronnen van Berenschot.
2. Interviews met vertegenwoordigers van de provincie, gemeenten, bedrijfsleven, zorginstellingen en onderwijsinstellingen in Zeeland en een aantal landelijke onderzoeksbureaus (o.a. SCP en CBS)².
3. Onderzoek naar de wijze waarop andere provincies hun onderzoeks- en informatiefunctie hebben ingericht en gepositioneerd.

Het onderzoek is gestart in mei 2018 en heeft met name plaatsgevonden in de zomermaanden. Op 25 september 2018 zijn de belangrijkste bevindingen gepresenteerd aan het College van Gedeputeerde Staten. Dezelfde presentatie is 8 oktober gegeven aan de bestuurder en de Raad van Toezicht van ZB/PB. ZB/PB is in de gelegenheid gesteld om te reageren op de conceptversie van dit rapport.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 in het kort ingegaan op het begrippenkader dat gebruikt is tijdens het onderzoek. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de huidige stand van zaken in Zeeland wat betreft het beleidsonderzoek. Op basis van de gesprekken hebben wij de behoeften in Zeeland aan data en informatie ten behoeve van beleid in beeld gebracht. Vervolgens hebben wij in hoofdstuk 4 een aantal opties uitgewerkt voor de vormgeving en positionering van de onderzoeksfuncties in Zeeland. Wij geven aan welke optie in onze ogen de meeste perspectieven voor Zeeland biedt. Het rapport sluit af met een voorstel voor de stappen die de provincie Zeeland op basis van onze bevindingen en analyses kan zetten.

² Een lijst van de gesprekspartners is als bijlage opgenomen.

2. Begrippenkader

Voordat we ingaan op de specifieke situatie in Zeeland leggen wij eerst een aantal begrippen uit rondom het vraagstuk datagedreven beleidsontwikkeling en sturing door provincies.

Als we het hebben over datagedreven beleidsontwikkeling of datagedreven sturing is het belangrijk onderscheid te maken tussen data, informatie en kennis. Kennis komt tot stand door data te verzamelen en te ordenen tot informatie en daarmee tot een onderzoekshypothese te komen die getoetst kan worden. Anders gezegd: informatie is geordende data waaraan betekenis wordt gegeven. Kennis is dan informatie met een waarheidspretentie. De angst is dat we data ongerefleeteerd gaan gebruiken. Datagedreven is echter niet hetzelfde als datagestuurd. Datagestuurd duidt aan dat de data sturen en gevonden correlaties zonder reflectie en verrijking leiden tot informatie. Bestuurders en beleidsmaker waarschuwen terecht voor dat risico.

De laatste decennia is daadwerkelijk bij bedrijven maar ook bij publieke organisaties datagedreven sturing ontstaan, waarbij het ontdekken van relaties op basis van data een primaire basis wordt voor sturing. De vraagstelling van een bestuurder of beleidsmaker kan uiteraard ook leidend zijn bij het analyseren, maar de behoefte groeit om meer evidence based tot beleid en sturing komen. De belangrijkste stimulans daarbij is de mogelijkheid om steeds meer geautomatiseerd data te verzamelen en te analyseren. Het is makkelijker geworden om data te verplaatsen en te bewerken, waarbij realtime informatie op maat ontstaat en voorspellingen steeds actueler, preciezer en vaak ook verrassender worden.

Uiteraard zijn die uitkomsten altijd omkleed met onzekerheid en blijft nadere toetsing, duiding en betekenisgeving cruciaal. Dat maakt het verschil tussen data, informatie en kennis, op basis waarvan daadwerkelijk gehandeld wordt.

De ontwikkeling van de informatiesamenleving gaat snel. Een aantal ontwikkelingen is de laatste decennia centraal komen te staan:

- groei van de hoeveelheid data en de toenemende mate van gebruik en analyse hiervan;
- goedkoper worden van proceskracht, opslagmedia en verwerking van data;
- toename van de mogelijkheden van Artificial Intelligence (AI). Er komen steeds betere voorspellende en zelflerende algoritmen;
- technologische ontwikkelingen van Internet of Things (IoT) en robotisering;
- groei van het vermogen om (gezamenlijk) met data en de resultaten van analyse te werken.

Deze ontwikkelingen gaan gepaard met ambities van effectiever beleid en betere sturing. Centraal in die redeneringen staat dat verbeterde inzichten op basis van data kunnen leiden tot andere, snellere, meer gedragen beslissingen en uiteindelijk tot meer publieke waarde.

Er wordt in dit verband ook veel gesproken over zogenaamde big data. Big data kan worden omschreven als de geautomatiseerde analyse van grote, gecombineerde gegevensbestanden. Door het koppelen van databases wordt het mogelijk om nieuwe en bruikbare kennis te construeren. Behalve commerciële partijen maken ook overheidsorganisaties steeds vaker gebruik van die nieuwe kennis- en dataverwerking voor hun sturings- en beleidspraktijken. Door de steeds verdergaande koppeling van databronnen vervaagt daarbij de grens tussen data uit publieke en private bronnen.

De mogelijkheden van big data kunnen de waarneming en interpretatie van de wereld ingrijpend beïnvloeden. Die mogelijkheden zijn er omdat we steeds meer gegevens hebben en dat er steeds meer aspecten van de wereld in digitale gegevens vertaald worden. Dat wordt ook wel dataficatie genoemd. Alles wordt omgezet in data: boeken worden niet alleen gescand, maar worden digitaal (en

dus doorzoekbaar) gemaakt, smartphones kunnen locaties traceren en sociale interactie vindt plaats op platformen.

De opinie is dat provincies en gemeenten op dit moment nog niet te hoge verwachtingen mogen hebben van de toegevoegde waarde van big data voor de ontwikkeling en monitoring van beleid. Immers nog steeds zijn veel relevante data te vinden in kleinere bestanden. Het zal bij de ontwikkeling van beleid altijd blijven gaan om een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek.

3. Hoe gaat het nu in Zeeland?

3.1 Inleiding

Uit de gesprekken en het dossieronderzoek destilleren wij een beeld hoe op dit moment de onderzoeksfunctie in Zeeland is ingevuld en functioneert. Daarbij kijken wij nadrukkelijk naar de rol van het Planbureau als belangrijkste leverancier van data en informatie.

Wij kiezen ervoor het beeld van de huidige situatie op hoofdlijnen te schetsen. Het gaat er in dit stadium om de uitgangspositie te kunnen duiden en van daaruit een gewenste ontwikkelrichting te kunnen kiezen. Zoals in de inleiding al gesteld heeft het onderzoek niet als doel om alle facetten van het functioneren van het Planbureau tegen het licht te houden.

Wij hebben onze bevindingen geclusterd rondom de volgende thema's:

- Het Planbureau heeft een onduidelijke opdracht.
- Het Planbureau heeft een aantal succesvolle producten.
- Er worden diverse kanttekeningen geplaatst bij het functioneren en de positionering van het Planbureau.
- De provincie heeft geen inzicht in de behoefte aan data/informatie.

Dit hoofdstuk bevat verder een schets van de behoeften in Zeeland aan data en informatie bij de ontwikkeling en monitoring van beleid. Deze behoeften stellen wij vast op basis van de gevoerde gesprekken.

3.2 Stand van zaken

3.2.1 Het Planbureau heeft een onduidelijke opdracht

Het Planbureau, als opvolger van Scoop, bestaat als onderdeel van ZB/PB pas drie jaar. Uit de evaluatie in 2017 bleek dat er na de langdurige en ingrijpende fusie een positieve kentering heeft plaatsgevonden in het functioneren van ZB/PB. Maar de organisatie moet zich nog bewijzen, zeker wat het Planbureau betreft. Het Planbureau heeft nog geen sterke positie in de verschillende stadia van de beleidsprocessen van met name gemeenten en de provincie.

De provincie Zeeland is de grootste opdrachtgever van het Planbureau³. In een subsidiebeschikking heeft de provincie vastgelegd welke producten en diensten zij van het Planbureau verwacht.

De afstand tussen de provincie en het Planbureau is relatief groot. De provincie is een opdrachtgever op afstand en stelt zich terughoudend op bij het formuleren van het onderzoeksprogramma van het Planbureau. Die afstand is wel begrijpelijk als je kijkt naar het soort onderzoek dat het Planbureau en zijn voorgangers op dit moment en in het verleden uitvoerden. Een andere verklaring voor de afstandelijkheid is dat het Planbureau als onderdeel van ZB vanuit de provincie wordt aangestuurd vanuit het cultuurbeleid. Terwijl de werking van het Planbureau veel breder is en alle beleidsdomeinen van de provincie raakt en het Planbureau-onderzoek in de kern geen culturele activiteit is. Mede door deze afstand is er geen duidelijke relatie tussen de onderzoeken van het Planbureau en de strategische agenda van Zeeland en zit er weinig lijn in de onderzoeken die het Planbureau in opdracht van de provincie uitvoert. Het onderzoeksprogramma van het Planbureau mist structuur en samenhang. De

³ In 2018 ontvangt ZB/PB van de provincie ongeveer € 4,6 mln. voor taken op het prestatieveld Schatkamer van kennis en informatie. De taken van het Planbureau vallen onder de noemer van dit prestatieveld. Er is geen aparte begroting en rekening gemaakt voor het Planbureau. De loonkosten van de onderzoekers (5,8 fte) bedragen volgens opgave van ZB/PB jaarlijks ongeveer € 5 ton.

provincie stuurt nauwelijks op basis van de in de beschikking vastgelegde prestatieafspraken. De provincie levert vanuit verschillende beleidsdomeinen wel input en er is overleg in het kader van de diverse onderzoeken, maar in de praktijk komt het er op neer dat het Planbureau in belangrijke mate zelf het onderzoeksprogramma bepaalt.

Het Planbureau benadrukt zijn onafhankelijke positie ten opzichte van de provincie. Het Planbureau rekent het tot zijn taken om de onderzoeksresultaten te duiden en te voorzien van conclusies en aanbevelingen. Het Planbureau heeft van de provincie ook als taak gekregen om gevraagd en ongevraagd adviezen te geven. Ongevraagde adviezen komen in de praktijk nauwelijks voor en de provincie vraagt bijna nooit expliciet advies aan het Planbureau. Betrokkenen bij de provincie zijn overwegend van mening dat de interpretatie van de door het Planbureau opgeleverde onderzoeksresultaten is voorbehouden aan de beleidsmakers en bestuurders van de provincie zelf. Als er advies nodig is worden gespecialiseerde bureaus gezocht en niet het Planbureau. Dit geldt ook voor de andere opdrachtgevers van het Planbureau.

Het Planbureau heeft een historie van onderzoek op sociaal-maatschappelijke terrein. Met het wegvallen van sociale taken van de provincie is ook deze onderzoeksfunctie in een andere rol terechtgekomen. De verbreding daarvan naar een meer algemene onderzoekstaak heeft noch bij de opdrachtgever, noch bij de opdrachtnemer, voldoende aandacht gehad.

Het Planbureau heeft van de provincie de opdracht gekregen om inkomsten uit andere bronnen te verkrijgen. Van het Planbureau wordt verwacht dat het zich ondernemend opstelt en diensten aanbiedt aan gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijven. De doelstelling voor 2018 is om € 250.000 aan externe opdrachten binnen te halen. De afgelopen jaren is het Planbureau erin geslaagd deze doelstelling te realiseren. De provincie stuurt overigens niet op deze opdracht.

3.2.2 Het Planbureau heeft een aantal succesvolle producten

De afgelopen jaren zijn de activiteiten van het Planbureau verbreed van onderzoek op sociaal cultureel terrein (zorg, welzijn, cultuur, jeugd, wonen) naar economie (onder andere arbeidsmarkt en regionale economie), mobiliteit en vanaf 2017 ook natuur en landschapsbeleving. De vraag is of de capaciteit en de kennis van het Planbureau in overeenstemming zijn gebracht met deze verbreding. Het Planbureau heeft in de ogen van veel gesprekspartners nog steeds de meeste affiniteit met vraagstukken in het sociaal domein. Dit is logisch gezien de geschiedenis van de voorganger van het Planbureau, Scoop.

In meerjarige samenwerking met GGD Zeeland en ROS Robuust heeft het Planbureau de ZeelandScan gerealiseerd. Op de website van ZeelandScan staan dashboards, waarop is af te lezen hoe het in Zeeland, een bepaalde gemeente of wijk gaat. Met behulp van de ZeelandScan database kunnen bijvoorbeeld beleidsmakers zelf aan de slag met indicatoren en cijfers over de leefbaarheid en gezondheid in Zeeland. De partijen werken gezamenlijk aan het up-to-date houden van de ZeelandScan en zorgen gezamenlijk voor de beantwoording van vragen over de informatie in de database vanuit bijvoorbeeld beleidsmakers.

Het Planbureau heeft een databank gevuld met cijfers (statistieken) op verschillende thema's, zoals demografie, economie en jeugd. Deze cijfers komen uit eigen onderzoek, maar ook van andere organisaties, zoals gemeenten, GGD Zeeland en het CBS. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat ze via de databank (en rapporten) van het Planbureau toegang hebben tot specifieke, gedetailleerde cijfers en informatie over Zeeland. Maar er zijn ook gesprekspartners die zeggen deze databank niet te kennen of niet te gebruiken.

Samenwerkingspartners zijn overwegend positief over de samenwerkingsrelatie met het Planbureau. Het Planbureau wordt gezien als een betrouwbare en deskundige partij.

In opdracht van de provincie geeft het Planbureau elke vier jaar de 'Staat van Zeeland' uit. Deze rapportage bevat een analyse van de ruimtelijke, sociale en economische ontwikkelingen in Zeeland en wordt opgebouwd aan de hand van landelijke en regionale statistieken en breed onder de inwoners uitgezette vragenlijsten. Na publicatie van de Staat van Zeeland in januari 2018 bleek er een interpretatiefout in de rapportage te staan. Ook de "gekleurde" conclusies vielen bij de provincie en veel gemeenten niet in goede aarde. APE Public Economics BV heeft in opdracht van de provincie gekeken wat er is misgegaan bij de totstandkoming van de Staat van Zeeland. Het Planbureau heeft de fout hersteld en de conclusie in de rapportage ontdaan van beleidsaanbevelingen. De Staat van Zeeland is voor de zomer met ongewijzigde conclusies opnieuw gepubliceerd. ZB/PB heeft na de commotie direct maatregelen genomen ter voorkoming van herhaling bij grote rapporten als de Staat van Zeeland. Zo worden voortaan peer reviewers (experts van buiten die onderzoek en conclusies toetsen) aangesteld en externe teksteditors ingeschakeld voor de conclusies.

De meeste gesprekspartners zeggen blij te zijn met de Staat van Zeeland en deze regelmatig te gebruiken als naslagwerk bij het ontwikkelen van beleid.

3.2.3 Er worden diverse kanttekeningen geplaatst bij het functioneren en de positionering van het Planbureau

Bijna alle gesprekspartners vinden de naam Planbureau ongelukkig gekozen en niet de lading dekken van de taken van het Planbureau. De term Planbureau heeft een ouderwetse sociaaldemocratische bijklank en bovendien houdt het Planbureau zich helemaal niet bezig met het maken van plannen voor de inrichting van Zeeland. Het levert de data en informatie aan op basis waarvan bijvoorbeeld overheden besluiten kunnen nemen over te maken beleidskeuzen. Het Planbureau vergelijkt zich met het landelijke Sociaal en Cultureel Planbureau. Het Planbureau zou zich in onze ogen als je kijkt naar de provinciale opdracht (behoefte aan data/informatie ten behoeve van beleid) en de aanwezige expertise beter kunnen spiegelen aan een provinciaal Centraal Bureau voor de Statistiek.

De organisatorische inbedding van het Planbureau bij de bibliotheek, een beslissing uit 2012 (in 2015 gerealiseerd), wordt door velen als onlogisch ervaren. Er is nauwelijks inhoudelijke synergie zichtbaar tussen de doelen en activiteiten van de bibliotheek en die van het Planbureau. Het Planbureau hoeft niet organisatorisch deel uit te maken van de bibliotheek om debatten of lezingen te organiseren naar aanleiding van uitgebrachte rapportages door het Planbureau.

Veel gesprekspartners zeggen niet goed te weten wat het Planbureau allemaal doet en kan betekenen. Dit betekent dat potentiële opdrachtgevers niet op de hoogte zijn van de producten en diensten van het Planbureau. Dit is een eerste vereiste wil je als Planbureau nieuwe opdrachten kunnen acquireren. De indruk bestaat dat het Planbureau in beperkte mate investeert in marktontwikkeling. Of dit een bewuste keuze is of het gevolg van een gebrek aan tijd, competenties of prikkel om eigen inkomsten te genereren, is door ons niet goed te beoordelen.

3.2.4 De provincie heeft geen inzicht in haar eigen behoefte aan data/informatie

De provincie heeft de eigen behoefte aan data/informatie ten behoeve van het beleid niet in kaart gebracht. Elke beleidsafdeling en elke beleidsmedewerker formuleert zijn of haar behoefte en gaat op zoek naar data en informatie. Dit gebeurt nauwelijks systematisch. De provincie heeft dus ook niet scherp hoeveel tijd en geld gemoeid zijn met het verkrijgen van data en informatie voor de ontwikkeling, monitoring en evaluatie van beleid. Naast de subsidie aan het Planbureau schakelt de provincie nog andere bureaus in voor het doen van onderzoek. Een overzicht van het totale onderzoeksbudget ontbreekt. Deze situatie is niet anders bij gemeenten en zien we ook bij andere provincies.

Door het ontbreken van een duidelijke informatiebehoefte heeft de provincie geen expliciete onderzoeksagenda en is de opdracht aan het Planbureau te weinig gericht. De opdracht is niet afgeleid van de strategische beleidsagenda van de provincie.

Provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties in Zeeland hebben, behalve de capaciteit ondergebracht bij het Planbureau, weinig eigen capaciteit beschikbaar voor het doen van beleidsonderzoek. Daar is de schaal te klein voor. Wel worden regelmatig externe bureaus ingeschakeld.

3.3 De behoeften in Zeeland

- Er is in Zeeland veel behoefte aan betrouwbare data en informatie die in diverse stadia van het maken en uitvoeren van beleid, in zowel het sociale als fysieke domein, kunnen worden ingezet. Dit is overal in Nederland bij provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties een actueel thema. Met een toename van data en informatiebronnen en de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken groeit de behoefte aan meer datagedreven beleidsontwikkeling en sturing. Bij de meeste provincies staat de positionering en invulling van de statistiek – en onderzoeksfunctie op de agenda. In een bijlage is een overzicht opgenomen van hoe de provincies hun onderzoeks- en informatiefunctie vormgeven. Van een blauwdruk is echter geen sprake.
- Beleidsmakers van provincie, gemeenten, maatschappelijke organisatie en het bedrijfsleven hebben behoefte aan een combinatie en vertaling van gegevens uit landelijke en regionale bronnen (van bijvoorbeeld CBS of SCP) naar de Zeeuwse context. Daarnaast is behoefte aan data en informatie die bruikbaar is voor specifieke Zeeuwse vraagstukken (de Zeeuwse beleidsagenda).
- Beleidsmakers geven aan toegang te willen hebben tot gedetailleerde, specifieke en actuele data en informatie over de 'haarvaten' van de Zeeuwse samenleving op provinciaal, regionaal, gemeente- en wijkniveau. De data en informatie moeten vergelijkbaar zijn met die van andere provincies en gemeenten in Nederland (benchmarks). Deze gegevens zijn van belang om beleidskeuzes feitelijk te onderbouwen. En informatie is nodig om te kunnen meten of gewenste effecten zijn gerealiseerd (effectiviteit van beleid) en te beoordelen of instrumenten anders moeten worden ingezet.
- Beleidsmakers zeggen in de meeste gevallen zelf in staat te zijn om, eventueel ondersteund door externe gespecialiseerde adviesbureaus, de aangereikte data en informatie te interpreteren en vervolgens te gebruiken bij de ontwikkeling en monitoring van beleid. In andere woorden van de partij die de data en informatie verzamelt en aanreikt (in Zeeland het Planbureau) worden geen inhoudelijke adviezen verwacht. Een adviesrol staat mogelijk op gespannen voet met de objectiviteit en onafhankelijkheid van de leverancier van data en informatie. Over de feiten en cijfers mag geen discussie bestaan. Het geven van een politieke lading aan data en informatie is voorbehouden aan de beleidsmakers.
- Afhankelijk van het beleidsdomein verschilt de wens op welk niveau data vergeleken moeten worden. Zo zijn er vraagstukken die een vergelijking op internationaal niveau vereisen en vraagstukken waarvoor een vergelijking op regionaal niveau voldoende is. Er is behoefte aan een loket dat de haarvaten van Zeeland kent maar ook in staat is om over de grenzen heen te kijken.
- De bestaande netwerken, Zeeuwse overheden en maatschappelijke organisaties moeten gezamenlijk betrokken zijn bij de verzameling en de presentatie van data en informatie. Dit kan zijn in een opdrachtgeversrol of door betrokkenheid bij de programmering van het onderzoek. Belangrijk is om oog te hebben voor kennisuitwisseling tussen sectoren en het belang van "crossovers" tussen de verschillende beleidsthema's.
- Bij de dataverzameling moet continu gestreefd worden naar een balans tussen stabiliteit en dynamiek. Stabiliteit omdat de provincie een beleid gestuurde organisatie is die behoefte heeft aan structurele informatiestromen. Dynamisch omdat de provincie in staat moet zijn om snel antwoorden te geven op vragen die vanuit de samenleving worden gesteld.

4. Een aantal opties voor Zeeland vergeleken

4.1 Inleiding

Op basis van analyse van de huidige stand van zaken in Zeeland, de ontwikkelingen bij andere provincies en de geïdentificeerde behoeften zien wij vier opties voor de toekomstige inrichting en positionering van de informatie- en onderzoeksfunctie in Zeeland. We vergelijken deze opties met elkaar aan de hand van een aantal ontwerpcriteria. Tot slot geven wij aan welke optie in onze ogen voor Zeeland het meeste perspectief biedt en wat de argumenten daarvoor zijn.

4.2 Ontwerpcriteria

Wij zijn van mening dat de toekomstige inrichting en positionering van de informatie- en onderzoeksfunctie in Zeeland moet voldoen aan de volgende criteria.

- Professionaliteit en continuïteit

De organisatie die voor alle voor Zeeland relevante beleidsvelden de data verzamelt en bewerkt tot informatie moet beschikken over professionaliteit zowel in de processen (onberispelijke, state of the art uitvoering van onderzoek) als de mensen (competenties, kwantitatief en kwalitatief onderzoek). De organisatie moet continuïteit van de dienstverlening kunnen bieden. Hier is een zekere kritische massa voor nodig. De kwaliteit van het onderzoek mag niet ter discussie staan.

- Zeeuwse inbedding

Zeeland is een kleine provincie met een groot oppervlak, een eigen cultuur en specifiek vraagstukken. De netwerken (overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven) zijn hecht. Landelijk onderzoek moet worden vertaald naar de Zeeuwse context. Alle overheden, de relevante maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven dienen op een of andere manier betrokken te zijn bij de programmering en uitvoering van onderzoek.

- Onafhankelijke positie

De onderzoeksorganisatie moet een onafhankelijke positie krijgen ten opzichte van de opdrachtgevers/financiers van onderzoek. De geleverde data en informatie zijn waarde vrij en niet politiek gekleurd.

- Breed eigenaarschap

De onderzoeksorganisatie dient in Zeeland breed gedragen te worden door de verschillende overheden, maatschappelijke organisaties, de Zeeuwse kennisinfrastructuur en het bedrijfsleven. Dit dient tot uiting te komen in een brede spreiding van opdrachten en opdrachtgevers.

- Transparante en logische organisatiestructuur

De structuur en werkwijze van de onderzoeksorganisatie zijn logisch en transparant vormgegeven.

- Heldere en slagvaardige governancestructuur

Het bestuursmodel (toezicht, check en balances) is helder en zorgt voor slagvaardigheid in de besluitvoering en aansturing van de organisatie.

- Nationale en internationale samenwerking

De onderzoeksorganisatie heeft toegang tot nationale en internationale leveranciers van data en informatie. Denk aan CBS, SCP, universiteiten en adviesraden als de WRR en de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. De organisatie speelt een actieve rol in nationale en internationale kennisnetwerken.

- Doelmatigheid

De dienstverlening moet doelmatig zijn. Het streven is dat de kosten lager zijn dan in het geval de Zeeuwse organisaties ieder voor zich onderzoek uitvoeren, zelf of uitbesteed.

- Toekomstbestendige data infrastructuur

De onderzoeksorganisatie kan inspelen op innovaties in de technologie voor het verzamelen, analyseren en bewerken van data. De te gebruiken data-infrastructuur moet flexibel zijn.

4.3 Opties

We zien, rekening houdend met de huidige situatie en de geconstateerde ambities en behoeften, vier opties voor de toekomstige inrichting en positionering van de onderzoeksfunctie in Zeeland.

1 Doorstart Planbureau

De eerste optie is het Planbureau te ontvlechten uit ZB/PB en als team organisatorisch onder te brengen bij de provincie Zeeland. De provincie maakt samen met het Planbureau een onderzoeksprogramma, betreft hierbij de Zeeuwse gemeenten en maatschappelijke organisaties, en vertaalt dit vervolgens in een opdracht aan het Planbureau.

2 Provinciaal datacenter

De provincie Zeeland een provinciaal datacenter op in samenwerking met het CBS⁴ en met betrokkenheid van lokale partners (bijvoorbeeld Hogeschool Zeeland en UCR). Het Planbureau gaat op in het datacenter. Het provinciaal datacenter krijgt een duidelijke opdracht van de provincie die de Zeeuwse gemeenten betreft bij de onderzoeksagenda.

3 Planbureau opheffen

Deze optie behelst het opheffen van het Planbureau als gevolg van het stopzetten van de provinciale subsidie. De onderzoeken worden "per stuk" aanbesteed bij private onderzoeksbureaus.

4 Continueren huidige situatie

Tot slot is het ook een optie om de huidige situatie te continueren en het ZB Planbureau ruimte te geven om verdere verbeteringen door te voeren in de werkwijze en de dienstverlening. Er komt wel een duidelijke opdracht van de provincie die samen met de Zeeuwse gemeenten de onderzoeksagenda vaststelt.

⁴ Op dit moment is één provinciale Datacenters (met het CBS) in oprichting in de provincie Limburg en hebben de provincies Noord-Brabant en Friesland de intentie uitgesproken om op korte termijn een stap in deze richting te zetten.

4.4 Afweging opties

Hieronder wegen wij de opties tegen elkaar af aan de hand van de ontwerpeisen.

	Optie 1: Doorstart ZB	Optie 2: Provinciaal Datacenter i.s.m. CBS	Optie 3 : Aanbesteding onderzoek marktpartijen	Optie 4: Continuering ZB Planbureau
Professionaliteit en continuïteit	+/-	+	+/-	+/-
Zeeuwse inbedding	+	+	-	+
Onafhankelijk positie t.o.v. financiers	-	-/+	+	+/-
Breed eigenaarschap	+/-	+	-	+/-
Transparante organisatiestructuur	+/-	+	n.v.t.	+
Heldere en slagvaardige governance	+/-	+	n.v.t.	+
Nationale en internationale samenwerking	-	+	-	+/-
Kosten en doelmatigheid	+/-	+	+/-	+/-
Toekomstbestendige data infrastructuur	-	+	+/-	-

4.5 Conclusie

De vergelijking van de opties op basis van de ontwerpcriteria brengt ons tot de conclusie dat optie 2 (provinciaal datacenter samen met het CBS) voor Zeeland de beste perspectieven biedt. Deze optie scoort het best met name wat betreft:

- Professionaliteit en continuïteit. Met een partner als CBS is dit veel beter te regelen dan met een eigen, klein Zeeuws Planbureau. Aanbesteding van onderzoek op de markt (optie 3) maakt het realiseren van continuïteit in de oplevering van data en informatie en de te hanteren methodieken lastig. Bij opties 1 en vooral 4 is door de beperkte schaalgrootte al snel de continuïteit van de dienstverlening in het geding.
- Breed eigenaarschap. Een provinciaal datacenter zoals dat op dit moment op diverse plekken in Nederland vorm krijgt (o.a. in de provincies Limburg, Noord-Brabant en Friesland) gaat er van uit dat intensief wordt samengewerkt bij de programmering en uitvoering van onderzoek met in ieder geval de overheden in de provincie en maatschappelijke organisaties.
- Transparante organisatiestructuur en slagvaardige governance. De oprichting en exploitatie van het provinciale datacenter wordt vastgelegd in de vorm van een opdracht aan het CBS. De provincie is opdrachtgever. CBS zorgt dat er in Zeeland een onderzoeksteam aanwezig is dat gesteund wordt door de CBS-organisatie in Heerlen en Rijswijk. Het Planbureau gaat op in het provinciale datacenter.
- Nationale en internationale samenwerking. Het CBS werkt per definitie nationaal en heeft toegang tot internationale netwerken van statistische bureaus.

- Kosten en doelmatigheid. Eén van de doelen van de oprichting van de provinciale datacenters in Limburg, Noord-Brabant en Friesland is dat er een efficiencyslag wordt gemaakt in de uitvoering van onderzoek. Voor hetzelfde geld kan meer of beter onderzoek worden verricht.
- Toekomstbestendige data-infrastructuur. Met het CBS als partner is dit beter te regelen dan in een stand alone, klein planbureau in Zeeland.

Ook in het geval van een uitstekend draaiend Planbureau in Zeeland zouden wij tot de conclusie komen dat verbreding naar een provinciaal datacenter, samen met een grote, professionele partner als het CBS, de beste perspectieven biedt voor Zeeland om een toekomstbestendige onderzoeksinfrastructuur voor de ontwikkeling en monitoring van beleid op te zetten en in stand te houden.

Met optie 2 komen in ieder geval de volgende doelen voor Zeeland binnen bereik:

- Betere besluitvorming en beter, efficiënter voorbereid beleid door de provincie Zeeland door accurate, integrale en up-to-date data en informatie.
- Meer en betere mogelijkheden voor het vergelijken van statistieken met andere provincies, gemeenten en regio's in Nederland en de grensgebieden.
- Beschikbaarheid van open data voor externe partijen zoals kennisinstellingen en bedrijven (creatie provinciaal datalandschap).

4.6 Korte schets van optie 2: provinciaal datacenter

Het CBS heeft de groeiende behoefte aan datagedreven werken bij decentrale overheden geïdentificeerd en speelt daar op in door de ontwikkeling van gemeentelijke en provinciale Data Centers (in CBS-jargon Urban Data Centers). Met het overhevelen van taken van de rijksoverheid naar decentrale overheden is het voor het CBS logisch dat deze overheden ook toegang hebben tot de data – en kennisinfrastructuur van het CBS.

In UCD's bundelen gemeenten en provincies en het CBS hun krachten om datagedreven te werken in de besluitvorming en de ontwikkeling en uitvoering van beleid door gebruik te maken van de kennis en kunde van de partners. Inmiddels zijn er 10 data centers operationeel: 8 Urban Data Centers met steden, 1 rural datacenter met 5 samenwerkende plattelandsgemeenten en 1 provinciaal datacenter (provincie Limburg). Dit aantal zal op korte termijn sterk gaan groeien is de verwachting. Zo zullen er waarschijnlijk in 2019 provinciale datacenters worden opgericht in opdracht van de provincies Noord-Brabant en Friesland.

Onderdeel van het concept van Data Centers is dat er een gezamenlijk onderzoeksprogramma wordt opgezet. Bij elk Data Center, ongeacht de locatie in Nederland, wordt een aantal CBS-medewerkers geplaatst en wordt getracht reeds bestaande lokale onderzoekscapaciteit te integreren. Alleen zo kan begrip voor de lokale situatie worden gecreëerd en een optimale interactie tussen de betreffende gemeente of provincie en het CBS.

De provincie Zeeland heeft de ambitie om voorop te lopen in de digitale samenleving en haar rol als middenbestuur te versterken door het verbeteren van haar informatiepositie in relatie tot haar omgeving en beleidsopgaven. De provincie kiest er bij een provinciaal datacenter (optie 2) voor om deze ambitie in samenwerking met het CBS verder vorm te geven. Door samen te werken met het CBS leren medewerkers van de provincie om te gaan met de mogelijkheden van data – modelleren, data analyse en data presentatie voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid. De samenwerking tussen provincie en CBS zal worden uitgebreid met andere relevante regionale derde partijen, zoals de Zeeuwse gemeenten, onderwijsinstellingen als Hogeschool Zeeland, UCR en het bedrijfsleven (Economic Board).

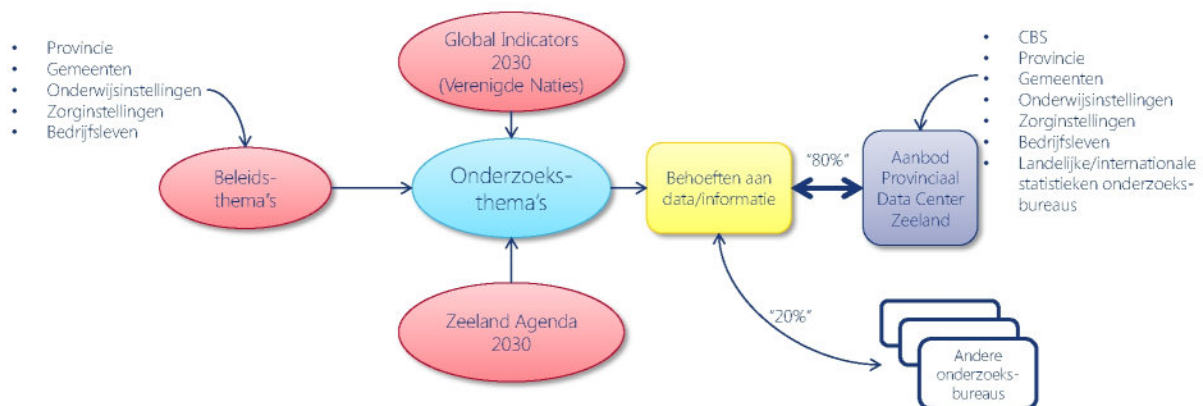
Het toekomstige datalandschap van de provincie moet zowel structurele als ad-hoc vragen kunnen beantwoorden. Denk bij de structurele informatiebehoefte aan gegevens voor het actueel houden van beleidsdossiers en de vele monitors en rapportages die de provincie gebruikt. De oorsprong van ad-hoc vragen is uiteraard moeilijk te voorspellen, maar voor de hand liggende voorbeelden zijn informatie ten behoeve van calamiteiten, bestuurlijk-politieke vragen, scenarioverkenningen en beleidsvormingstrajecten.

Het datalandschap dient inhoudelijk en technisch aan te sluiten op de dagelijkse praktijk van de provincie en haar partners. Dit is geen kwestie van simpel een systeem uitrollen maar vergt maatwerk.

5. Hoe nu verder?

Wij stellen voor dat de provincie Zeeland de volgende stappen gaat zetten:

1. Neem als provincie een besluit om samen met het CBS een provinciaal datacenter te ontwikkelen (2018).
2. Stel een kwartiermaker aan die namens de provincie de gesprekken start met het CBS over de scope van de opdracht, de aanpak en de mogelijkheden en voorwaarden om de medewerkers van het Planbureau een plek te geven in het provinciaal datacenter. Geef daarnaast de kwartiermaker de opdracht om partijen in kaart te brengen die een rol moeten/willen spelen in het Zeeuwse datalandschap, als leverancier en/of gebruiker van data en informatie voor beleid (start nog in 2018). Laat de kwartiermaker nadrukkelijk ZB/PB betrekken bij de uitvoering van zijn/haar opdracht.
3. Agendeer de ontwikkeling van een provinciaal datacenter bij het Overleg Zeeuwse Overheden en geef het Regiobureau een rol bij de uitwerking van het datacenter (2019).
4. Breng met behulp van het CBS de provinciale strategische informatiebehoefte in kaart en betrek hierbij de ervaringen die in Limburg zijn opgedaan. De opbrengst hiervan vormt de basis voor het onderzoeksprogramma (opdracht aan het CBS) (2019).
5. Informeer de potentiële partners over de gekozen ontwikkelrichting van een provinciaal datacenter en de wijze waarop zij betrokken zullen worden bij de onderzoeksprogrammering en de inrichting van het provinciaal datalandschap (2018-2019).
6. Kies voor onderstaand raamwerk voor de opbouw en inrichting van het datalandschap in Zeeland.



Bijlage 1. Geïnterviewde personen

Sector	Organisatie	Contactpersoon
Gemeenten	Gemeente Tholen	Dhr. Nieuwkoop
	Gemeente Goes	Dhr. Schild
	Gemeente Terneuzen	Dhr. Liefing
Zorg & Welzijn	Via Zorg	Mevr. Roose
	GGD	Dhr. De Meij
	SWVO	Dhr. Witkam
	Zorgsaam	Dhr. Smit
Onderwijs	Scalda (MBO)	Dhr. Van Arenthals
	HZ (HBO)	Dhr. De Buck
	HZ (HBO)	Mevr. de Groene
	HZ / Kenniscentrum voor Kusttoerisme	Mevr. Tempelman
	UCR (HBO/WO)	Dhr. Snijder
	Calvijn College (VO)	Dhr. Vogel
	Archipel scholen (PO)	Dhr. Langerdaert
	Mondia (VO)	Dhr. Hagt
	Campus Zeeland	Dhr. Brandenburg
Business	Impuls Zeeland	Dhr. Ten Voorde
	Economic Board	Dhr. De Ruijscher
Wonen	Woongoed	Dhr. de Ceuster
Cultuur	Zeeuws Museum	Mevr. Ruiters
Overig	ZB	Dhr. Moree
	CBS	Dhr. Hermans
	SCP	Dhr. Bijl
	APE	Dhr. Wilms
Provincie Zeeland	Bijeenkomst met vertegenwoordigers van diverse beleidsterreinen en een aantal gesprekken met beleidsmedewerkers.	

Bijlage 2. Inrichting kennis – en informatiefunctie andere provincies

Provincie	Omschrijving	Inrichting	Organisatievorm
Groningen	Het Sociaal Planbureau Groningen volgt trends en ontwikkelingen in het sociale domein. Met als doel het ondersteunen van het beleid en de praktijk bij de Groningse gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties. (Onderdeel van CMO Stamm, kenniscentrum en advies).	In samenwerking met de provincie Drenthe, zijn er 20 personen in totaal. Neemt opdrachten van de provincie Groningen en Drenthe aan. Provincies Groningen en Drenthe zijn hoofdfinancier. Kent een onafhankelijke adviesraad.	Onafhankelijk Planbureau, aansturing vanuit de provincie
Drenthe	Trendbureau Drenthe volgt trends en ontwikkelingen in het sociale domein. Met als doel het ondersteunen van het beleid en de praktijk bij de Drentse gemeenten, provincie en maatschappelijke organisaties (Onderdeel van CMO Stamm, kenniscentrum en advies)	In samenwerking met de provincie Groningen.	Onafhankelijk Planbureau, aansturing vanuit de provincie
Friesland	Fries Sociaal Planbureau is het onafhankelijke kennisinstituut in Friesland dat trends en ontwikkelingen in het sociaal domein in Friesland in kaart brengt, analyseert en ontsluit voor een breed publiek.	Bij het planbureau zijn 13 personen werkzaam. Het is onafhankelijk, ingesteld door provincie voor monitoring sociaal domein, m.n. gemeentelijk niveau Kent een onafhankelijke adviesraad. Provincie Friesland 7 FTE op beleidsonderzoek, 25 personen werkzaam bij afdeling data.	Onafhankelijk Planbureau, aansturing vanuit de provincie. Op korte termijn provinciaal datacenter in samenwerking met CBS.
Flevoland	Per thema, per vraag wordt gekeken naar mogelijkheden tot eigen onderzoek of het beleggen in de markt. Geen specifieke onderzoek FTE aanwezig, wel onderdeel van beleidsvelden en portefeuilles.	Onderzoek verdeeld over m.n. afdelingen Ruimte en Economie en Gebiedsprogramma's en Europa.	Onderzoek verdeeld over afdelingen en portefeuilles
Gelderland	Geen afdeling, verdeeld over meerdere beleidsvelden en	Geen onderzoek FTE. Wel gecentraliseerde data over	Onderzoek verdeeld over afdelingen en

	portefeuilles Per thema, per vraagstuk wordt eigen onderzoek opgezet of de vraag in de markt uitgezet. Actueel thema op welke wijze dit georganiseerd moet worden.	provinciale werkgelegenheid binnen het team economie.	portefeuilles
Overijssel	Afdeling Publieke dienstverlening, team beleidsinformatie	Grote afdeling intern bij de provincie.	Afdeling onderzoek binnen provinciale organisatie
Brabant	Team Kennis en Onderzoek van de provincie Brabant. Onafhankelijk Brabantkennis.nl volgt trends en ontwikkelingen in Brabant. Kent onafhankelijke ontwikkelraad.	Aan de kant van de provincie zijn er 6 FTE beschikbaar voor interne begeleiding en opdrachtgeverschap onderzoek	Onafhankelijk kennisinstituut, aansturing vanuit de provincie. Op korte termijn provinciaal datacenter samen met het CBS.
Limburg	Samenwerking met het CBS. CBS Brightlands Data Center. Onderzoek op hoofdthema's en maatwerk		Volledige uitbesteding aan CBS
Utrecht	Geen specifieke afdeling of onderzoeksafdeling, Onderzoek verdeeld over meerdere beleidsvelden en portefeuilles, Opdrachten in de markt afhankelijk van de context. Geen toekomstige plannen om het anders te organiseren.	Geen specifieke FTE, onderdeel van de verschillende functies.	Onderzoek verdeeld over afdelingen en portefeuilles

Gemeenten	Omschrijving	Inrichting	Organisatievorm
Amsterdam	Afdeling Onderzoek, Informatie en Statistiek, monitoren gemeentebrede onderwerpen. Voeren specifieke onderzoeksvragen uit en volgen actief ontwikkelingen en trends in de stad. Stimuleren en faciliteren actief innovatieve toepassingen die gebruiken maken van Big Data	De afdeling heeft binnen de gemeente een onafhankelijke positie, die vergelijkbaar is met die van het CBS binnen de Rijksoverheid. OIS valt onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van de burgemeester en bestaat uit 7 personen	Afdeling binnen de gemeentelijke organisatie
Rotterdam	Afdeling Onderzoek & Business Intelligence. Voeren onderzoek uit, analyseren en stellen data en informatie beschikbaar en ontwikkelen kennisnetwerken. Geven gevraagd en ongevraagd advies	De afdeling bestaat uit 50 onderzoekers en 25 personen BI. Onderdeel van Innovatie, Informatie, Facilitair en onderzoek.	Afdeling binnen de gemeentelijke organisatie

Berenschot Groep B.V.

Europalaan 40, 3526 KS Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

/berenschot