



**Universiteit Utrecht**



**THE GREEN LAND**

# De toekomst van de 'open' ambtenaar

EEN ONDERZOEK NAAR DE COMPETENTIES VAN DE  
AMBTENAAR IN EEN OPEN OVERHEID

J.F.A. de Vries (Judith)

Master Publiek  
Management

Faculteit REBO

Universiteit Utrecht

# INFORMATIE

**De toekomst van de 'open' ambtenaar. Een onderzoek naar de competenties van de ambtenaar in een open overheid.**

J.F.A. de Vries (Judith)

5730686

j.f.a.vries@students.uu.nl

jfadevries@hotmail.com

Eerste lezer: Dr. H.J.M. Ruijter, H.J.M.Ruijter@uu.nl.

Tweede lezer: Dr. S.C. Douglas.

Stage begeleider: Jochem van den Berg (MSc)

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO), Universiteit Utrecht.

Masterscriptie geschreven bij de masteropleiding Bestuurs- en Organiseringswetenschap, afstudeerrichting Publiek Management.

Onderzoeksstage bij adviesbureau The Green Land, Utrecht.

Inleverdatum: 22 augustus, 2019.

# VOORWOORD

Voor u ligt de masterscriptie *‘De toekomst van de ‘open’ ambtenaar. Een onderzoek naar de competenties van de ambtenaar in een open overheid’*. Dit onderzoek is uitgevoerd bij een negental gemeenten en één provincie in Nederland. In dit onderzoek is gesproken met ambtenaren om te onderzoeken hoe zij omgaan met de wisselwerking tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ competenties in het licht van een open overheid in de context van de gemeentelijke overheidsorganisatie. Deze scriptie is geschreven als afstudeerscriptie voor mijn master Publiek Management, als onderdeel van de opleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit van Utrecht.

Zeker een half jaar ben ik bezig geweest met het schrijven en uitvoeren van het onderzoek. Zoals in ieder langdurig traject heeft ook deze scriptie zijn *ups* en *downs* gekend, maar ik ben tevreden over en trots op het resultaat wat nu voor u ligt. Natuurlijk heb ik dit niet volledig alleen gedaan. Ik wil allereerst mijn begeleider Erna de Ruijter bedanken voor de fijne begeleiding, alle feedback en de prettige ondersteuning tijdens dit traject. Daarnaast wil ik iedereen van het adviesbureau The Green Land bedanken voor hun ondersteuning en de fantastische stage die ik daar heb mogen lopen. In het bijzonder wil ik Jochem van den Berg en Frank Verschoor bedanken voor hun moeite, energie en kritische doch praktische kijk op het reilen en zeilen van overheidsorganisaties en de zoektocht naar een open overheid. Ik heb genoten van alle ervaringen die ik bij hen heb mogen opdoen.

Tot slot wil ik alle respondenten bedanken die medewerking hebben verleend aan dit onderzoek. Zij hebben mij een inkijk gegeven in hun dagelijkse werkomgeving en geholpen om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Judith de Vries

*Utrecht, 17 augustus 2019*

# MANAGEMENT SAMENVATTING

In Nederland wordt al geruime tijd aandacht besteed aan de ontwikkeling van de overheid tot een open overheid. Het concept open overheid is opgebouwd aan de hand van de drieslag: transparantie, participatie en samenwerking en onlosmakelijk verbonden met (open) data en datagedreven werken.

Vanuit de voorgaande paradigma's van overheidssturing, *traditional public administration*, *New Public Management* en *Networked Governance* blijkt dat een verandering van de werkwijze van de overheid, ook een verandering betekent voor de werkwijze van ambtenaren. In dit onderzoek wordt gekeken welke competenties ambtenaren nodig hebben om te werken binnen een open overheid en hoe zij omgaan de wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties aan de hand van de onderzoeksvraag: *Hoe gaan ambtenaren om met de wisselwerking tussen oude en nieuwe competenties die nodig zijn voor het werken binnen een open overheid?* Dit is onderzocht door middel van kwalitatief onderzoek binnen negen gemeenten en één provincie. Door middel van semigestructureerde interviews is er gesproken met ambtenaren, zowel beleidsambtenaren als ambtenaren die bezig zijn met (open) data en datagedreven werken. Daarnaast is er een focusgroep gehouden met experts en is er een open dataportaal analyse gedaan bij de gemeenten.

Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat gemeenten zich concentreren of op het data- of op het participatieaspect van een open overheid. Over het algemeen valt er te stellen dat zowel het data- als samenwerkingsbeleid bij veel gemeenten nog in de kinderschoenen staat en daarmee de open overheid beweging nog niet gemeenschappelijk goed is binnen de gemeentelijke organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat 'oude' competenties uit voorgaande paradigma's belangrijk blijven in een open overheid, maar dat de data-technische en innovatieve competenties moeten worden toegevoegd aan het competentieprofiel.

Het competentieprofiel van de ambtenaar wordt alleen maar groter, maar hiermee ontstaan dilemma's. Situaties waarbij de ambtenaar een keuze moet maken en waarbij hij onmogelijk aan het gehele competentieprofiel kan voldoen. Tevens wordt de invloed van de organisationele context duidelijk. Ambtenaren gebruiken verschillende strategieën om hiermee om te gaan. Allereerst is het kiezen tussen competenties maatwerk. Ten tweede wordt om innovatie te bewerkstelligen in de bureaucratie gebruik gemaakt van de innovatieve competenties. Ten derde proberen ambtenaren te voldoen aan de verwachtingen die door voorgaande paradigma's worden opgelegd. Eigenlijk conformeren ambtenaren zich hiermee aan de gevraagde competentie binnen de overheidsorganisatie. Tot slot, laten ambtenaren veel realisme en geduld zien met de huidige situatie en de weg naar verandering.

Concluderend, laat dit onderzoek zien dat de invloed van voorgaande paradigma's nog steeds erg groot is in de gemeentelijke organisatie. Voor de vormgeving van een open overheid hebben ambtenaren 'nieuwe' competenties nodig, maar door de blijvende invloed van voorgaande paradigma's worden de 'oude' competenties nog steeds van hen verwacht. Hierdoor ontstaan botsingen tussen de verwachtingen van een open overheid en de oude paradigma's. Niet alleen een ambtenaar kan hierdoor middel van strategieën mee om gaan, maar ook de organisatie zelf kan door middel van enkele randvoorwaarden de invloed van voorgaande paradigma's verminderen.

De gemeente moet ruimte voor experimenten maken en de verticale verantwoordingslijn veranderen, door bijvoorbeeld achteraf verantwoording (deels) mogelijk te maken. Hierdoor wordt de invloed van de paradigma's NPM en *Traditional Public Administration* verminderd in de organisatie. Tevens kan een bestuur door toewijding (uitgesproken steun) aan de open overheid-beweging en door investering (geld, capaciteit en tijd) de visie van de organisatie veranderen.

# INHOUDSOPGAVE

<b>Informatie</b> .....	<b>1</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>2</b>
<b>Management samenvatting</b> .....	<b>3</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>4</b>
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	
1.1: Aanleiding .....	7
1.2: Verandering in de werkwijze van de ambtenaar .....	7
1.3: De wisselwerking van competenties .....	9
1.4: Doelstelling.....	10
1.5: Vraagstelling.....	11
Theoretische deelvragen: .....	11
Empirische deelvragen: .....	11
1.6: Wetenschappelijke relevantie .....	12
1.7: Praktische relevantie .....	13
1.8: Leeswijzer.....	13
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch kader</b>	
2.1: Open overheid.....	14
2.1.1: Definitie.....	14
2.1.2: Onderscheid van data-gedreven werken en governance .....	15
Datagedreven werken .....	15
Networked governance .....	15
2.1.3: Veranderende relatie tussen een open overheid en de burger.....	16
2.1.4: Relatie tussen de paradigma's en competenties van de ambtenaar .....	18
Open overheid: een nieuwe paradigma? .....	18
2.2: Competentie.....	20
2.2.1: Definitie competentie.....	20
2.2.2: Ambtenaar 1.0 'Weberiaans'.....	21
2.2.3: Ambtenaar 2.0 'De ambtenaar anno 2008' .....	21
2.2.4: Ambtenaar 3.0 'Vakmanschap' .....	22
2.2.5: 'nieuwe' competenties voor de hedendaagse ambtenaar .....	23
2.3: Wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties.....	24
<b>Hoofdstuk 3: Methode</b>	
3.1: Onderzoeksontwerp.....	26

3.2: Methode.....	26
3.2.1: Behavioral Event Interview (BEI) .....	27
3.2.2: Analyse van de open dataportalen .....	28
3.2.3: Focusgroep met experts .....	28
3.3: Casus- en respondentenselectie.....	28
3.3.1: <i>Open Government Maturity Model (OGMM)</i> .....	29
3.3.3: Context van gemeenten en respondenten op basis van OGMM .....	30
3.4: Operationalisering.....	32
3.5: Data-analyse.....	33
3.5.1: BEI-methode.....	33
3.5.2: Open dataportaal analyse .....	33
3.5.3: Coderen aan de hand van Boeije (2014).....	33
3.6: Kwaliteitscriteria .....	34
<b>Hoofdstuk 4: Resultaten</b>	
4.1: Vormgeving van de open overheid.....	35
4.1.1: Drijfveren voor een open overheid .....	35
Voordelen van een open overheid .....	36
4.1.2: Vormgeving open data beleid (als onderdeel van open overheid) .....	37
4.1.3: Intensivering van het contact met de burger .....	39
4.2 Benodigde competenties van de ambtenaar.....	40
4.2.1: Betrekken van burgers in netwerken .....	41
4.2.2: Data-technische competenties.....	42
4.2.3: Deskundigheid.....	42
4.2.4: Samenwerken.....	43
4.2.5: Innovatieve competenties .....	44
4.2.6: Veranderende competenties van de ambtenaar .....	44
4.3: Wisselwerking tussen competenties .....	45
4.3.1: Dilemma's: Wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties .....	45
Data is een 'extra' : Innovatie vs. Resultaatgericht werken .....	45
Politieke landschap: Transparantie vs. Politiek bewustzijn .....	46
Hinder in de organisatie: Bureaucratie vs. Innovatie.....	47
Weerstand in de cultuur: Vernieuwing vs. Organisatiecultuur .....	48
Wisselwerking tussen competenties .....	48
4.3.2: Strategieën: omgang met de wisselwerking.....	48
Afwegingen maken tussen competenties: Maatwerk .....	49
Innovatie: Gaan waar de energie is .....	49

Conformereren: Het promoten van datagedreven werken .....	49
Organisatiecultuur: Blij zijn met de kleine successen .....	50
4.4: Randvoorwaarden van een open overheid .....	50
<b>Hoofdstuk 5: Conclusie</b>	
5.1: Beantwoording van de onderzoeksvraag .....	53
Open overheid in de gemeentelijke organisatie .....	53
Competentieprofiel van de 'open ambtenaar' .....	53
Wisselwerking van de competenties: De blijvende invloed van paradigma's.....	54
De weg naar een open overheid .....	55
<b>Hoofdstuk 6: Discussie</b>	
6.1: Toevoegingen aan de literatuur .....	56
6.1.1: Open overheid als nieuw paradigma .....	56
6.1.2: Paradigma's en dilemma's.....	56
6.1.3: Wat vraagt een open overheid van gemeente en ambtenaar? .....	57
6.2: Beperkingen van het onderzoek.....	57
6.3: Aanbevelingen voor vervolgonderzoek .....	58
6.4: Aanbevelingen voor een open overheid.....	59
6.4.1: Aanbevelingen voor ambtenaren .....	59
6.4.2: Aanbevelingen voor gemeenten .....	59
<b>Literatuur.....</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 1: Gemeenten en respondenten.....</b>	<b>64</b>
<b>Bijlage 2: Topiclijst interview.....</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 3: Codeboom.....</b>	<b>67</b>

# HOOFDSTUK 1: INLEIDING

## 1.1: Aanleiding

“Open data kunnen een goudmijn worden” kopte de Trouw in december 2015 (Van Teeffelen, 2015). De Europese overheden zitten op een berg met goud: data over grondgebruik, natuur, infrastructuur, criminaliteit en bijvoorbeeld arbeidsongevallen. Deze gegevens zouden tal van problemen kunnen oplossen of aanpakken efficiënter kunnen maken (Van Teeffelen, 2015). Niet alleen de overheid kan profiteren van deze data door middel van 'datagedreven werken', maar ook burgers en andere bedrijven of organisaties kunnen hiermee aan de slag. Data, die beschikbaar wordt gesteld door de overheid en door iedereen zonder restricties (her)gebruikt mag worden, wordt ook wel open data genoemd (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012). Misschien wel de bekendste applicatie die draait op open data (namelijk van het KNMI) is de app Buienradar. Er zijn echter ook talloze andere applicaties te noemen: Zonatlas, Boer & Bunder, Rijden de Treinen en bijvoorbeeld Roudle, die kijkt naar de vraag waar, vanuit verschillende vertrekpunten, mensen zo duurzaam en snel mogelijk kunnen afspreken (Suijkerbuijk, 2015).

Het openstellen van data voor hergebruik is een onderdeel geworden van het ‘zijn’ van een open overheid. Een open overheid is een overheid waar transparantie, participatie en samenwerking centraal staat en de overheid actief gaat samenwerken met de burger (Actieplan open overheid, 2018-2020; Sieber & Johnson, 2015). In Nederland wordt al geruime tijd aandacht besteed aan de ontwikkeling van de overheid tot een open overheid. De Rijksoverheid is bezig met het opzetten van verschillende actieplannen om een open overheid te creëren (Actieplan open overheid, 2018-2020). De vernieuwde visie op de inrichting van de overheid komt voort uit maatschappelijke ontwikkelingen. De samenleving digitaliseert en de relatie tussen de overheid en de burger is aan het veranderen. De burger is autonomer geworden, het gezag van de overheid kan worden bekritiseerd en het vertrouwen van de burger in de overheid is niet meer vanzelfsprekend (Actieplan open overheid, 2018-2020). Het actieplan open overheid 2018-2020 stimuleert overheden om te innoveren en om een nieuwe relatie aan te gaan met de burger. Overheid en burger gaan actief samenwerken om beleid passend te maken voor de burger als gebruiker (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012; Sieber & Johnson, 2015).

De vernieuwde relatie tussen overheid en burger vraagt aanpassing van de overheid en wellicht ook veranderingen van haar procedures en werkwijze. *“Accepting citizen input may require government to move outside of strongly regulated and entrenched procedures. Governments may need to adapt their approaches and support citizens in participatory open data development”* (Sieber & Johnson, 2015, p.312). Niet alleen de overheidsorganisaties moeten hiermee leren omgaan, maar ook de ambtenaren en publieke managers moeten leren werken in een nieuwe omgeving. Na de omschakeling van de overheid van *traditional public administration*, naar *new public management* en *networked governance* verandert de omgeving van de ambtenaar steeds weer opnieuw (Hartley, 2005). Er wordt geschreven over de ambtenaar 2.0 en het ambtelijk vakmanschap 3.0 (Van Berlo, 2008; 't Hart, 2014), maar de vraag rijst of deze ambtenaar, een decennium later, genoeg is toegerust om te werken binnen een open overheid.

## 1.2: Verandering in de werkwijze van de ambtenaar

Door een verandering in de werkwijze van de overheid veranderen de werkzaamheden van ambtenaren, of in ieder geval de manier waarop zij dit uitvoeren. Hartley (2005) beschrijft dit



fenomeen aan de hand van de drie paradigma's *traditional public administration*, *new public management* en *networked governance*.

In *traditional public administration* wordt innovatie top-down geïmplementeerd in de publieke organisatie. Deze klassieke vorm van overheidssturing wordt gekenmerkt door hiërarchie, procedures, aanbodgerichtheid, rechtstaat, gelijkheid en voorspelbaarheid (Binnema & Geuijen, 2015). De Weberiaanse ambtenaar is verantwoordelijk voor de implementatie van beleid dat door de politiek wordt vormgegeven (Hartley, 2005). De ambtenaar is loyaal aan de 'zittende macht', neutraal in zijn eigen politieke voorkeuren en integer in de uitvoering van beleid (Steijn, 2009). De burger heeft echter weinig te zeggen over de uitkomst en van het beleid en is enkel een ontvanger (Hartley, 2005).

Door het *New Public Management* verandert deze sturingswijze. *New Public Management* bracht door private invloeden in de jaren '90 een klantgerichte focus aan in publieke organisaties. Efficiëntie, marktlogica, prestatiegerichtheid, meten en controleren komen hierbij centraal te staan (Binnema & Geuijen, 2015). Omdat de overheidsorganisatie continue moet worden verbeterd, krijgt de ambtenaar de taak om de efficiëntie te maximaliseren. Hierdoor is de ambtenaar constant bezig met de innovatie van de publieke organisatie. De ambtenaar is resultaatgericht en politiek bewust (Steijn, 2009). De burger wordt gezien als een klant, waardoor zij de mogelijkheid krijgen om feedback te leveren aan de overheid (Hartley, 2005).

Recentelijk zijn overheden meer gaan samenwerken in netwerken. *Networked governance* legt de nadruk op samenwerking met private partijen en tussen publieke organisaties. Van ambtenaar wordt verwacht dat zij gaan samenwerken met burgers, bedrijven en organisaties. Volgens 't Hart (2014, p. 14) moeten ambtenaren "*de blik (ook) naar buiten werpen*". Publiek managers en ambtenaren dragen zorg voor de innovatie. Zij worden: "*...explorers commissioned by society to search for public value. In undertaking the search, managers are expected to use their initiative and imagination. But they are also expected to be responsive to more or less constant political guidance and feedback*" (Moore, 1995, p.299. In: Hartley, 2005, p.30). Hieruit krijgen ambtenaren meer ruimte voor eigen inbreng. De burger krijgt de rol van co-producent van de innovatie en wordt uitgedaagd om mee te denken (Hartley, 2005).

Het 'zijn' van een open overheid gaat echter verder. In een open overheid krijgt de burger een ander rol: de burger is niet alleen een klant, een co-creator, maar ook een gebruiker van de diensten en producten van de overheid (Meijer et al., 2012). Om een open overheid te zijn moet de burger (of organisaties) tijdens een vroeg stadium binnen de beleidscyclus worden gecontacteerd en gevraagd naar haar behoeften en mening. Hierdoor wordt gekeken naar waar de gebruiker (de burger of organisatie) daadwerkelijk behoefte aan heeft en is het gebruik van open data niet per definitie de juiste oplossing. Daarnaast heeft data een bijzondere rol binnen een open overheid. Enerzijds kan een overheid transparantie nastreven door de publicatie van open data, anderzijds kan een overheid ook efficiënter gaan werken door data te gebruiken in het beleidsvormingsproces. Door het gebruik van data- en participatietrajecten kan een overheid transparantie, participatie en samenwerking nastreven.

Alhoewel dit soort aanpakken tegenwoordig (ook binnen Nederlandse overheden) al uitgevoerd worden, blijkt in de praktijk dat het vaak blijft bij een project en dat dit (nog) niet wordt doorgetrokken in de dagelijkse werkvormen van de organisatie (Wesseling, Postma, Stolk, & Sabirovic, 2018). Dit komt tevens omdat de bovenstaande paradigma's elkaar niet opvolgen, maar ook naast elkaar bestaan binnen de organisatie (Van Der Steen, Scherpenisse, & Twist, 2015). Met de komst

van een open overheid verdwijnt de invloed en werking van voorgaande paradigma's niet uit het overheidsapparaat.

Verscheidende onderzoeken kijken naar de impact van de *'open government movement'* op overheden (Piotrowski, 2017; Berliner, Ingrams & Piotrowski, 2018). Open overheid wordt vaak onderzocht in relatie tot de andere paradigma's (Kornberger, Meyer, Brandtner & Höllner, 2017; Piotrowski, 2017). Maar open overheid beweging wordt bijna nergens zelf expliciet een paradigma genoemd, al wordt het wel gezien als een nieuwe manier van werken binnen de overheid (Criado, Ruvalcaba-Gómez & Mendoza, 2018). In het wetenschappelijk debat is er dus nog geen consensus bereikt over de vraag of open overheid een nieuw paradigma is. Tevens is er nog weinig op meta-niveau gekeken naar het benoemen van concept open overheid als sturingsparadigma. In dit onderzoek wordt open overheid voornamelijk gezien als een grote verandering in de sturingswijze van de overheid en nog niet expliciet als een nieuw paradigma.

Deze korte omschrijving van de veranderende werkwijze van de overheid en verwachtingen van ambtenaren laat zien dat de werkwijze van de overheid invloed heeft op de werkzaamheden van ambtenaren. De huidige innovatie omtrent open overheid, open data en datagedreven werken verandert en vraagt een nieuwe blik en inbreng van ambtenaren (Janssen & Helbig, 2015).

### 1.3: De wisselwerking van competenties

Veranderingen in de werkwijze van de overheid zorgen dus voor nieuwe verwachtingen van ambtenaren. De verandering van de overheid naar een open overheid vraagt een nieuwe blik van de ambtenaar. Open data en open overheid initiatieven bij lagere overheden worden vaak opgezet vanuit de gedachte *'hier moeten wij wat mee als organisatie'*. Hieruit volgt vaak dat open data niet per se als een oplossing voor een specifiek probleem wordt gezien, maar er een probleem bij de data wordt gezocht waartoe de data als oplossing kan fungeren. Dit kan er voor zorgen dat data niet efficiënt of effectief wordt gebruikt. Ambtenaren gooien veel data *'over de schutting'* onder het mom van transparantie, of maken apps die niet vallen binnen de behoeftes van de burgers en bedrijven (Sieber & Johnson, 2015). Een open overheid vraagt een open houding van de ambtenaar (Actieplan open overheid, 2018-2020).

Hoe een open overheid moet worden ingericht en de manier waarop data als beleidsinstrument daarbij kan worden gebruikt, wordt in wetenschappelijk onderzoek ook wel de inrichting van het ecosysteem genoemd. Een ecosysteem is *"een systeem van mensen, praktijken, waarden en technologieën in een bepaalde lokale omgeving"* (Nardi & O'Day, 1999 In: Harrison et al., 2012). De drivers en barrières van het succesvol gebruik van (open) data binnen een ecosysteem wordt op diverse plekken binnen de literatuur besproken (Wijnhof, 2018; Dawes, Vidasova, & Parkhimovich, 2016; Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012). Datagedreven werken betekent voornamelijk het werken en vormen van beleid op basis van data, al dan niet open data (Wesseling et al., 2018). Maar om (open) data goed te gebruiken, binnen een open overheid, moet er contact zijn of ontstaan met de gebruikers van de data (Meijer et al., 2012). Dit contact moet ruimte geven aan een daadwerkelijke inbreng van de gebruikers. Om de behoeftes van gebruikers centraal te stellen, moet er voordat er beleid ontworpen wordt, contact gelegd worden met de gebruikers. Zodat gebruikers hun mening kunnen geven op beslissingen die nog niet zijn vastgelegd (Veljković et al., 2014) Dus het *'zijn'* van een open overheid verandert de beleidscyclus waarin gebruikers en beleidsambtenaren samenwerken (Janssen & Helbig, 2015; Harrison et al., 2012). Dit vraagt niet alleen om een herinrichting van de organisatie, maar wellicht ook om andere competenties van ambtenaren.

Eenzijds moeten zij leren werken met het gebruiken van (open) data en anderzijds moeten zij contact zoeken met de burger.

Binnen de wetenschappelijke literatuur is echter nog weinig bekend over de competenties die een ambtenaar nodig heeft om te functioneren binnen een open overheid. Daarnaast worden eventuele nieuwe competenties toegevoegd aan de groeiende lijst van competenties die ambtenaren al moeten bezitten uit de andere paradigma's (Steijn, 2009). In het onderzoek van Van Der Steen, Van Twist & Bressers (2018) komt naar voren dat binnen de overheidsorganisatie, maar ook in de ambtenaar zelf, verschillende perspectieven (aansluitend op de paradigma's) naast elkaar bestaan, die zorgen dat een ambtenaar keuzes en afwegingen moet maken binnen de verschillende competenties die van hem/haar worden verwacht. Echter, geen enkele ambtenaar kan iedere competentie bezitten, de vraag is dan ook hoe ambtenaren in de praktijk omgaan met alle verschillende verwachte competenties. Daarnaast kunnen de verschillende competenties ook met elkaar op gespannen voet staan. Het streven naar meer participatie maakt een overheid bijvoorbeeld niet altijd efficiënter. De wisselwerking tussen deze competenties en overwegingen en de manier waarop ambtenaren hierin keuzes maken staat centraal in dit onderzoek.

## 1.4: Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om een bijdrage te leveren aan het debat over de rol van ambtenaren binnen de overheid. De huidige innovatie en ambitie van de overheid om te werken aan een open overheid vraagt veel van haar ambtenaren. Als de overheid structureel als een open overheid wil gaan werken, moeten ambtenaren bewust worden van hun rol binnen deze vernieuwde wijze van werken. Een open houding is essentieel om actief de samenwerking op te zoeken met burgers en bedrijven. De implementatie van een open overheid heeft tijd nodig en maakt het belang van onderzoek naar context waarin ambtenaren werken duidelijk. De verwachte competenties van een ambtenaar hangen af van de werkwijze van de overheidsorganisatie. Een doel van dit onderzoek is om de zoektocht voort te zetten naar de vormgeving van een open overheid en de rol van ambtenaren binnen de implementatie van een open overheid.

Innovatie speelt een belangrijke rol in een open overheid. Nieuwe werkvormen moeten worden geïntegreerd in de overheidsorganisatie. Een datagedreven perspectief is nodig om de volledig omslag te kunnen maken. De waarde van data wordt steeds duidelijker voor organisaties. Met dit onderzoek wordt geprobeerd om een antwoord te vinden op de vraag wat nodig is om het gebruik van data, de publicatie van open data en het nieuwe perspectief op participatie van de burger niet alleen als project te laten slagen, maar dit ook structureel vorm te geven in de gehele organisatie. Het is tijd om een nieuwe 'serieuze stap' te zetten in de ontwikkeling van een open overheid (VNG/KING, 2017; Wesseling et al., 2018). Dit onderzoek helpt om deze stap te nemen, door een beeld te geven van welke competenties ambtenaren nodig hebben om op deze wijze beleid vorm te geven.

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar wat het 'zijn' van een open overheid vraagt van ambtenaren (Janssen & Helbig, 2015). Tevens is er nog weinig geschreven over wat de veranderende relatie tussen ambtenaren en burgers betekent voor de rol van de ambtenaar en de ambtelijke organisatie (Janssen & Helbig, 2015; Dawes et al., 2016; Kornberger et al., 2017). Dit onderzoek heeft als doel deze hiaten in de wetenschappelijke literatuur aan te vullen. Het doel is echter niet alleen om 'nieuwe' competenties toe te voegen aan het competentieprofiel van de ambtenaar, maar ook om een stap verder te gaan en te onderzoeken hoe ambtenaren om gaan met verschillende

verwachtingen en de wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties binnen de context van de overheidsorganisatie.

## 1.5: Vraagstelling

Vanuit deze probleem- en doelstelling is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

- **Hoe gaan ambtenaren om met de wisselwerking tussen oude en nieuwe competenties die nodig zijn voor het werken binnen een open overheid?**

In de onderzoeksvraag wordt expliciet gesproken over ambtenaren. Dit onderzoek erkent dat er verschillende soorten ambtenaren zijn. In dit onderzoek is er gesproken met zowel beleidsambtenaren als ambtenaren die bezig zijn met open data en de implementatie van datagedreven werken binnen de overheid. In de onderzoeksvraag staat de wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties centraal. Hiermee wordt enerzijds bedoeld op de 'oude' competenties die nu en binnen de afgelopen paradigma's van ambtenaren worden verwacht en anderzijds de 'nieuwe' competenties die ambtenaren nodig hebben om te kunnen werken binnen een open overheid.

Dit onderzoek onderscheidt zich in het wetenschappelijk debat op twee punten. Allereerst wordt er niet alleen gekeken naar welke competenties ambtenaren nodig hebben om te werken binnen de overheidsorganisatie, maar het onderzoek kijkt ook hoe verschillende verwachte competenties met elkaar interacteren en hoe ambtenaren om gaan met de groeiende lijst aan competenties. Ten tweede geeft dit onderzoek aandacht aan het feit dat ambtenaren binnen de context van een overheidsorganisatie werken. Daarom kijkt dit onderzoek ook naar de vormgeving van een open overheid binnen de overheidsorganisaties en naar de manier waarop die context invloed heeft op de manier waarop zij omgaan met de wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties.

De empirische deelvragen worden door middel van semigestructureerde interviews met ambtenaren beantwoord, daarnaast is er een online open dataportaal analyse gedaan. Als casus zijn in dit onderzoek (open) data- en participatie projecten bij gemeenten onderzocht. Er is voor gemeenten gekozen omdat dit overheidsniveau de ambtenaar in principe al meer in contact staat met de burger omdat zij zichtbaarder zijn binnen de gemeenten. De geïnterviewde ambtenaren hebben allen meegewerkt aan een (open) data- project/ participatie project of werken standaard (via deze werkwijze) aan dit soort projecten.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden wordt er gebruik gemaakt van de volgende theoretische en empirische deelvragen:

### Theoretische deelvragen:

- Wat is een open overheid?
- Welke 'oude' en 'nieuwe' competenties worden verwacht van een ambtenaar?
- Welke strategieën gebruiken ambtenaren voor het omgaan met de verschillende verwachtingen en gevraagde competenties in een open overheid?

### Empirische deelvragen:

- Op welke manier wordt het 'zijn' van een open overheid vormgegeven binnen de organisaties?
- Welke competenties vraagt een open overheid van ambtenaren?
- Welke strategieën gebruiken ambtenaren voor het omgaan met de wisselwerking van 'oude' en 'nieuwe' competenties binnen de context van de organisatie?

De theoretische en empirische deelvragen sluiten op elkaar aan. Het theoretische kader besteed eerst aandacht aan de definiëring van het concept open overheid en vervolgens kijkt het op chronologische wijze naar welke competenties door de loop de jaren van een ambtenaar zijn verwacht, daarna welke competenties een open overheid 'vanuit de theorie' vraagt van een ambtenaar. Als afsluiting van het hoofdstuk wordt vervolgens gekeken naar welk onderzoek er is gedaan naar strategieën van ambtenaren voor het omgaan met de wisselwerking tussen competenties en de vraag of de context van de organisatie hier invloed op kan hebben.

De beantwoording van de empirische deelvragen houdt dezelfde volgorde aan. Allereerst wordt er gekeken naar hoe gemeenten een open overheid vormgeven. Hierdoor wordt in dit onderzoek aandacht aan de context van de organisaties gegeven. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de gevraagde eventuele 'nieuwe' competenties van een ambtenaar om te werken in een open overheid. Tot slot wordt gekeken naar de wisselwerking tussen de 'oude' en 'nieuwe' competenties en hoe de context van de organisatie hier een rol in speelt en hoe ambtenaren hiermee omgaan.

## 1.6: Wetenschappelijke relevantie

Over een open overheid en het gebruik van open data als beleidsinstrument is al veel geschreven. De ecosysteembenadering van Dawes et al. (2016) beschrijft hoe open data gebruikt kan worden binnen een overheidsorganisatie. Echter, over hoe het gebruik van open data en het 'zijn' van een open overheid de gevraagde competenties van ambtenaren beïnvloedt is nog weinig geschreven. Janssen & Helbig (2018) geven aan dat er vervolgonderzoek nodig is in deze richting. Dit onderzoek wil hierop inspelen, door te kijken naar welke competenties ambtenaren nodig hebben om hun werk te kunnen vormgeven binnen een open overheid.

Naast de opvulling van dit gat in de wetenschappelijke literatuur wil dit onderzoek het debat omtrent de professionalisering en de rol van de ambtenaar/de publieke professional voortzetten. Er is veel geschreven over de verschillende competenties die een ambtenaar nodig heeft in de omgang met de veranderende omgeving en innovatie (Steijn, 2009; Top, 2014; Hartley, 2005; Van Berlo, 2008). In Nederland heeft de komst van de 'ambtenaar 2.0' en het ambtelijk vakmanschap 3.0 de professionalisering van de ambtenaar versneld (Van Berlo, 2008; 't Hart, 2014). De vraag is echter of de beschreven competenties van de 'ambtenaar 2.0/3.0' nog wel relevant en toereikend zijn voor de verandering naar een open overheid en hoe ambtenaren omgaan met de groeiende lijst aan benodigde competenties. Dit onderzoek geeft een vernieuwde slag binnen dit bestaande debat.

Sørensen and Torfing (2011) stellen dat het belangrijk is dat meer kwalitatieve studies gaan kijken naar het complexe proces van *collaborative innovation* en daarbij aandacht besteden aan de rol en interpretatie van politieke en sociale actoren binnen en van het proces, resultaten en de opbrengsten. Dit onderzoek sluit zich aan bij deze oproep door in gesprek met ambtenaren te kijken naar de vorming van een open overheid binnen gemeentelijke overheden. Dit onderzoek kijkt expliciet naar de verwachte competenties van ambtenaren binnen de context van de gemeentelijke overheid.

Tot slot geeft dit onderzoek weer of een verandering van de rol van de huidige ambtenaar past binnen het *networked governance* of dat met een open overheid wij aan de start staan van een nieuw paradigma in overheidsmanagement.

## 1.7: Praktische relevantie

Dit onderzoek draagt bij aan de wijze waarop overheidsorganisaties de omslag naar een open overheid maken en geeft weer wat dit vraagt van hun ambtenaren. Het laat zien wat een datagedreven aanpak vraagt van zowel de overheidsorganisatie zelf als de ambtenaar. Daarnaast geeft dit onderzoek weer hoe ambtenaren omgaan met de wisselwerking tussen belangen en competenties en welke strategieën zij gebruiken om hier keuzes in te maken. Het geeft een beeld van de veranderingen voor de organisatie en ambtenaren die ontstaan bij deze aanpak en laat zien of dit bijdraagt aan het 'zijn' van een open overheid.

Tot slot geeft het onderzoek weer wat dit vraagt van de beleidsambtenaren van de overheidsorganisatie. Het onderzoek geeft handvatten over hoe de organisatie haar medewerkers kan helpen om te gaan met deze veranderingen en welke competenties binnen de organisatie ontwikkelt moeten worden om beleid te vormen waarbij een open overheid centraal staat.

## 1.8: Leeswijzer

Dit onderzoek is opgezet aan de hand van de onderzoeksvraag en deelvragen uit de inleiding. Hieronder worden in het theoretisch kader alle theoretische deelvragen beantwoord. Vervolgens worden in het derde hoofdstuk de keuzes omtrent de methodologie van dit onderzoek toegelicht. In het vierde hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek uiteengezet. In het vijfde en zesde hoofdstuk komen achtereenvolgend de conclusie en de discussie van dit onderzoek aan bod. Tot slot vindt u de literatuurlijst en de bijlagen achterin.

## HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt de theoretische fundatie van dit onderzoek uiteengezet. De volgende theoretische deelvragen worden behandeld:

- Wat is een open overheid?
- Welke 'oude' en 'nieuwe' competenties worden verwacht van een ambtenaar?
- Welke strategieën gebruiken ambtenaren in de omgang met de verschillende verwachtingen en gevraagde competenties in een open overheid?

Dit betekent dat de volgende concepten achtereenvolgend worden behandeld: het concept open overheid, op chronologische wijze de verwachte competenties van ambtenaren op basis van de paradigma's en tot slot de wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties in een open overheid.

### 2.1: Open overheid

De Nederlandse overheden werken door middel van het actieplan 'Open overheid 2018-2020' aan de ontwikkeling van een open en transparante overheidsorganisatie op elke bestuurslaag. Hieronder wordt het concept open overheid uitgewerkt.

#### 2.1.1: Definitie

Het concept open overheid, *Open Government*, heeft een lange geschiedenis. Het begrip duikt op in de jaren '50, waar in de nasleep van de wereldoorlogen openheid van overheden werd verwacht. Parks (1957, p.3-4) stelt: "*The denial of information at its source disarranges the functioning of our political institutions and processes and the distribution of power. Availability is needed in order for the dynamic processes, by which our free democratic society governs itself, to function properly through the franchise, the independent formation of opinion at many levels, the equitable participation in governmental processes of especially interested parties, and the separation-of-powers and checks-and-balances system*". Parks (1957) koppelt het functioneren van de democratie, participatie en controle van de overheid aan de beschikbaarheid van informatie. Deze koppeling is nog steeds de basis van het concept open overheid vandaag de dag.

Wereldwijd kwam het concept in 2009 onder de aandacht door de *Open Government movement* van President Obama. De fundatie van zijn *movement* was gebaseerd op de volgende drieslag: transparantie, participatie en samenwerking in het overheidsfunctioneren (Veljković, Bogdanović-Dinić, & Stoimenov, 2014). Het delen van informatie vergroot de transparantie van de overheidsprocessen. Tevens zorgt de beschikbaarheid van informatie voor burgers, maar ook organisaties en bedrijven, voor meer participatiemogelijkheden. Tot slot betekent samenwerking dat een open overheid gaat samenwerken met stakeholders in de zoektocht naar oplossingen van beleidsvraagstukken (Chuna, Shulman, Sandoval, & Hovy, 2010). Er zijn meerdere definities en indelingen van het concept open overheid, die elk hun eigen nadruk leggen, maar de bovenstaande drieslag blijft overal aanwezig (Meijer et al., 2012; Kornberger et al., 2017; Veljković et al., 2014; Chun et al., 2010). Enkele toevoegingen aan de drieslag zijn bijvoorbeeld: *government accountability*, *data transparency*, *budget transparency*, *participation in budget processes* en *accountability information* (Veljković et al., 2014; Harrison & Sayogo, 2014). In de toevoegingen gaat het dus vooral om de verantwoording van de overheid op het gebied van begroting en subsidiëring.



In dit onderzoek is er echter voor gekozen om open overheid aan de hand van de drieslag transparantie, participatie en samenwerking te definiëren. Omdat dit een focus geeft aan de open relatie van de overheid tot de burger in plaats van een verantwoording van de overheid.

- Transparantie is de mate waarin overheid inzage geeft in informatie (open data), processen en beleid vanuit de organisatie.
- Participatie is de mate waarin burgers worden betrokken tot het besluitvormingsproces.
- Samenwerking is de mate waarin de overheid samenwerking zoekt met burgers, organisaties en bedrijven en tussen afdelingen binnen de overheidsorganisatie zelf (Veljković et al., 2014; Criado et al., 2018).

Het is belangrijk om het onderscheid tussen participatie en samenwerking te verduidelijken, omdat ook in de literatuur hier soms onduidelijkheid over bestaat. Participatie is het middel waarmee een burger input kan geven aan de overheid, bijvoorbeeld doordat zij beter geïnformeerd is en toegang heeft tot overheidsinformatie. Samenwerking gaat over de mogelijkheden van de burger om actief in samenwerking met de overheid te komen tot oplossingen (Veljković et al., 2014).

### 2.1.2: Onderscheid van data-gedreven werken en governance

Het onderscheid tussen het concept open overheid en datagedreven werken, *data-governance* en *governance* is niet altijd duidelijk. Het zijn verwante begrippen en om het onderscheid met het concept open overheid te verduidelijken worden ze hier kort toegelicht.

#### Datagedreven werken

Verschillende auteurs schrijven over datagedreven werken, datagedreven sturing, *data governance* en *data-driven policymaking* (Wende & Otto, 2007; Esty & Rushing, 2007; Wesseling et al., 2018). Wesseling et al. (2018, p.21) definieert datagedreven sturing als volgt: “*sturingshandelen gebaseerd op het systematisch verzamelen, beheren, analyseren en interpreteren van data. Het is als zodanig een specifieke praktijk van informatiegestuurd handelen*”. Datagedreven werken betekent voornamelijk het werken en vormen van beleid op basis van data, al dan niet open data. Hierdoor speelt het gebruik van data binnen datagedreven werken een grote rol binnen een open overheid.

Open data is data die geproduceerd wordt door publiek geld en beschikbaar wordt gemaakt zonder restricties op het (her-)gebruik en de distributie (Janssen et al., 2012). Met de komst van een digitale overheid wordt tegenwoordig open overheid vaak gekoppeld aan transparantie door middel van het publiceren en het gebruik van open data (Meijer et al., 2012; Kornberger et al., 2017). Een open overheid is veel bredere dan enkel het gebruik van data als beleidsinstrument. In de drieslag transparantie, participatie en samenwerking ligt een rol weggelegd voor het gebruik van (open) data (en dus datagedreven werken), maar het geeft meer nadruk aan de rol van de externe omgeving in samenwerking met een overheidsorganisatie. In dit onderzoek wordt datagedreven werken gezien als een onderdeel van een open overheid.

#### Networked governance

Als reactie op de paradigma's van *old public administration* en *new public management* kreeg het nieuwe paradigma *networked governance* vorm (Hartley, 2005). Emerson, Nabatchi & Balogh (2011, p.2) definiëren het als volgt: “*the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.*” *Networked governance* legt de nadruk op samenwerking tussen overheid en externe partijen (Emerson et al., 2011; Sørensen & Torfing, 2009).



*Networked governance* onderscheidt zich, vanuit deze definitie, van het begrip open overheid. Open overheid omvat meer dan enkel de samenwerking tussen de overheid en andere actoren. Daarom is datagedreven werken en de publicatie van open data onlosmakelijk verbonden met een open overheid. Zoals blijkt uit Parks (1957) is de publicatie van informatie essentieel voor het 'zijn' van een open overheid. Alhoewel dit kan leiden tot meer participatie van en samenwerking met burgers en organisaties, is transparantie ook een doel op zichzelf. Transparantie komt daarom terug in de drieslag van het concept open overheid naast de participatie en samenwerking. Het concept open overheid onderscheidt zich hierdoor van *Networked governance*. Tot slot ligt de focus van het concept open overheid niet alleen op 'de burger'. Een open overheid ziet de burger ook als 'gebruiker' van haar diensten. Dit veronderstelt een gelijkwaardige relatie tussen overheid en burger (Meijer et al., 2012).

### 2.1.3: Veranderende relatie tussen een open overheid en de burger

Het concept open overheid definieert zich dus aan de hand van de begrippen transparantie, participatie en samenwerking. Een belangrijke nuance in het debat omtrent open overheid ligt in de rol van de 'gebruiker' (dit is tevens het belangrijkste verschil tussen *networked governance* en open overheid). Overheden publiceren jaarlijks duizenden documenten online, maar een overheid wordt pas echt open als deze documenten ook gebruikt worden door de burger. Dus als burgers documenten niet makkelijk kunnen vinden en geen gebruik maken van de data, is dat dan transparantie (Veljković et al., 2014)? Als burgers feedback geven op beleid van de overheid en dit wel wordt gezien, maar niet door de overheid wordt verwerkt of gebruikt, kunnen we dan spreken van participatie? Tevens kunnen burgers in het beleidsproces worden gecontacteerd en worden betrokken, maar als zij enkel reactie kunnen geven op beslissingen die al vastliggen, noemen we dat dan samenwerking? (Meijer et al., 2012; Veljković et al., 2014). De rol van de burger, de gebruiker, binnen een open overheid is dus essentieel.

Sieber & Johnson (2015) geven een beeld van de veranderende relatie tussen burger en overheid. In hun onderzoek worden vier modellen omtrent de openstelling van open data en de rol van overheid en burger gepresenteerd. Het vierde model veronderstelt een *two-way street* in communicatie tussen de burger en de overheid. *"In that open data, though initially constructed by government, is the co-constructed, revised, and edited by citizens"* (Sieber & Johnson, 2015, p.312). De samenwerking tussen overheid en burger wordt op deze manier actief en veronderstelt dat burgers zowel lusten als lasten dragen. *"Citizens contribute time, expertise, and effort to achieve an outcome, share more responsibility, and manage more risk in return for much greater control over resources and decisions"* (Linders, 2012, in: Sieber & Johnson, 2015). Burgers worden onderdeel van het beleidsvormingsproces en hierdoor wordt open data niet alleen maar gedeeld, maar worden de doelen participatie en transparantie van een open overheid behaald (Sieber & Johnson, 2015). Deze verandering in de rol van burgers is niet alleen dat zij een mandaat geven aan de overheid of worden geraadpleegd, maar zij zijn actief in samenwerking met de overheid om oplossingen te vinden voor problemen (Ruijter, Grimmelikhuijsen, & Meijer, 2017).

Deze veranderende relatie tussen overheid en burger betekent dat vertrouwen centraal komt te staan. De overheid moet erop vertrouwen dat burgers waarde kunnen toevoegen aan het beleidsproces, ook als dit niet past binnen de bestaande werkwijze en procedures van de overheid. *"Accepting citizen input may require government to move outside of strongly regulated and entrenched procedures. Governments may need to adapt their approaches and support citizens in participatory open data development"* (Sieber & Johnson, 2015). Samenvattend stellen Ruijter et al. (2017, p.50) dat de rol van burger is om *"partner in the collaborative process"* te zijn en dat de overheid de facilitator wordt van dit proces.

Volgens Janssen & Helbig (2018) zorgt dit dat de externe omgeving van een overheidsorganisatie meer in de organisatie wordt getrokken en dat daardoor de *power relationship* tussen overheid en omgeving verandert. Welch (2010) sluit hierop aan en stelt dat participatie (en samenwerking) het effectiefste is in de initiatiefase van de beleidscyclus en de nadruk op transparantie vooral belangrijk is in de implementatiefase. Tot slot stellen Piotrowski & Borry (2010) dat participatie en samenwerking zorgen voor een betere kwaliteit van beleid doordat burgers misopvattingen van de overheid op lokale vraagstukken kunnen corrigeren en aanscherpen. Naast de bovengenoemde voordelen van deze veranderende relatie kunnen ook nadelige effecten zich voordoen. Meijer et al. (2012) stellen dat nadelige effecten minder aandacht krijgen in de wetenschappelijke literatuur. Toch identificeren zij enkele nadelen, bijvoorbeeld een verlaging van de efficiëntie van het beleidsproces of dat door publieke participatie beleid zo verandert dat het functioneren van de overheid gevaar loopt. De tegenstelling tussen de voordelen en nadelen van deze veranderende relatie tussen overheid en burger laat zien dat de overheid moet zoeken naar de juiste balans.

De verandering tot een open overheid veronderstelt dus een nieuwe relatie tussen overheid en burger. De burger moet meer worden gezien als een 'gebruiker' van de overheidsdiensten en als een actor met inbreng voor nieuw beleid. Deze visie op de burger zorgt voor een verandering in de beleidscyclus. De burger wordt gecontacteerd voordat beslissingen vastliggen of het probleem als is gedefinieerd. Een open overheid maakt gebruik van de *streetlevel* kennis van de burger. Naast de bovengenoemde voordelen laten de genoemde nadelen zien dat de overheid al lerend te werk moet gaan en een open overheid moet ontstaan vanuit een lerend proces, waarin transparantie, participatie en samenwerking centraal staan en voortdurend worden getoetst (Meijer et al., 2012).

Kortom, een open overheid definieert zich aan de hand van de drieslag transparantie, participatie en samenwerking. Een open overheid onderscheidt zich van *networked governance*, vanuit een focus op de burger als 'gebruiker'. Dit betekent dat er een nieuwe relatie ontstaat tussen overheid en burger, waarin de overheid de externe omgeving van de organisatie naar binnen haalt (Janssen & Helbig, 2018). De burger wordt "*partner in the collaborative process*" (Sieber & Johnson, 2015). De burger geeft niet alleen advies, maar wordt een actieve actor in het beleidsproces. Dit vraagt tijd, expertise en moeite van de burger om gezamenlijk met de overheid te komen tot oplossingen van beleidsproblemen. Daarnaast speelt data en datagedreven werken een belangrijke rol binnen een open overheid, omdat zij zorgen voor een innovatieve werkwijze waarbij burgers vaak op nieuwe manieren bij de beleid worden betrokken. Deze veranderende relatie tussen overheid en burger zorgt voor veranderingen voor de overheid en haar werknemers. Allereerst moet de overheid vertrouwen dat burgers waarde kunnen toevoegen aan het beleidsproces. Dit kan ervoor zorgen dat overheden processen en procedures moeten aanpassen om burgers de ruimte te geven om actief deel te nemen aan het beleidsvormingsproces.

Deze vernieuwde relatie vraagt niet alleen een aanpassing van de burger en de overheid (als organisatie), maar vraagt ook van haar werknemers, de ambtenaren, een aanpassing. Ambtenaren worden een facilitator van het samenwerkingsproces tussen overheid en burger (Ruijter et al., 2017). Ambtenaren zullen procedures moeten loslaten en actief gaan samenwerken met de burger. Het beleidsvormingsproces verplaatst zich buiten de overheidsorganisatie en ambtenaren spelen een actieve rol in de verandering naar een open overheid. Dit vraagt niet alleen een nieuwe rol, maar wellicht ook wel nieuwe competenties van ambtenaren (Janssen & Helbig, 2015).

## 2.1.4: Relatie tussen de paradigma's en competenties van de ambtenaar

De onderzoeksvraag gaat uit van een relatie tussen de twee concepten open overheid en de competenties van ambtenaren. Hartley (2005) beschrijft aan de hand van drie paradigma's, hoe de verandering in de werkwijze van de overheid (innovatie) ook zorgt voor verandering van de rol van beleidsmakers, publiek managers en de burger. In haar artikel om drie paradigma's naar voren: *traditional public administration, New Public Management en networked governance*. Deze paradigma's zijn in de bovenstaande tekst al eerder teruggekomen. Hartley (2005) stelt dat innovatie, dus de verschuiving tussen de paradigma's binnen het publieke domein, ook de rol van publieke managers en ambtenaren verandert.

In *traditional public administration* wordt innovatie top-down geïmplementeerd in de publieke organisatie. De politieke leider functioneert als een *commander*, een leider, die nieuw beleid creëert op de grote lijn en de details omtrent de implementatie van nieuw beleid overlaat aan de publieke manager en de ambtenaren (Hartley, 2005; 't Hart, 2014). Loyaal en effectief dienen van de politiek staat centraal voor de ambtenaar, daarnaast moet de ambtenaar de talrijke overlegstructuren voeden en op gang houden ('t Hart, 2014; Van de Vlugt, 2005; Steijn, 2009). Deze publieke managers en ambtenaren zijn dus voornamelijk bezig met de implementatie van beleid dat door de politiek wordt gecreëerd en vormgegeven. De burger heeft op deze wijze weinig te zeggen over de uitkomsten van het beleid en is voornamelijk een ontvanger (Hartley, 2005).

Door het *New Public Management* verandert deze rolverdeling. *New Public Management* brengt door private invloeden een klantgerichte focus aan in publieke organisaties (Binnema & Geuijen, 2015). Hoewel de politieke leiders het beleid nog steeds bepalen, krijgt de publiek manager meer macht. Omwille van de continue verbetering van de overheidsorganisatie krijgt de publieke manager de taak om de efficiëntie te maximaliseren. Hierdoor is de publieke manager constant bezig met de innovatie van de publieke organisatie. Marktlogica, privatisering, resultaatgericht werken, meten en controleren staan hierbij centraal (Binnema & Geuijen, 2015). De burger wordt gezien als een klant, waardoor zij de mogelijkheid heeft om feedback te leveren aan de overheid (Hartley, 2005).

Tot slot gaan overheden steeds meer werken in netwerken. *Networked governance* legt de nadruk op samenwerking met private partijen en tussen publieke organisaties. Politieke leiders hebben de taak om nieuwe ideeën om te zetten naar actie op nationaal gebied, maar ook lokaal. Publieke managers en ambtenaren dragen zorg voor de innovatie. Zij worden: “...*explorers commissioned by society to search for public value. In undertaking the search, managers are expected to use their initiative and imagination. But they are also expected to be responsive to more or less constant political guidance and feedback*” (Moore, 1995, p.299. In: Hartley, 2005, p.30). Hieruit krijgen publieke managers meer ruimte voor eigen inbreng. De burger krijgt de rol van co-producent van de innovatie en wordt uitgedaagd om mee te denken (Hartley, 2005).

Recentelijk wordt in Nederland meer aandacht besteed aan het 'zijn' van een open overheid. Een open overheid vraagt om een intensivering van het contact met de burger, daarnaast is deze verandering ook onlosmakelijk verbonden met het werken met data. De vraag is dus of dit ook het competentieprofiel van de ambtenaar aanpast.

### Open overheid: een nieuwe paradigma?

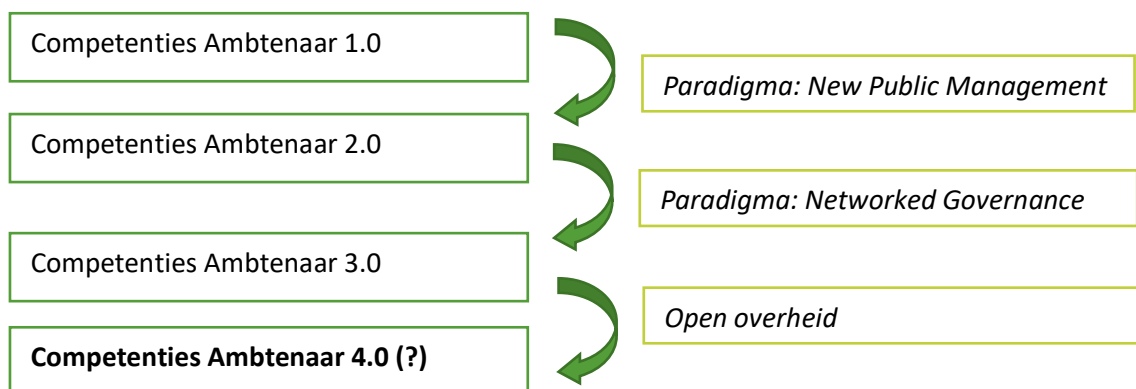
In de inleiding is kort aandacht besteedt aan de manier waarop dit onderzoek kijkt naar het concept 'open overheid' in relatie tot de paradigma's. In verschillende onderzoeken wordt beschreven wat de impact van de '*open government movement*' is op de werkwijze van overheden (Piotrowski, 2017;

Berliner et al., 2018). Echter, er zijn op dit moment maar weinig onderzoeken die op dit moment de ‘open overheid’ beweging benoemen als een nieuw sturingsparadigma (Criado et al., 2018; Ruvalcaba-Gómez, Criado, & Gil-Grazia, 2017). Ben Worthy (2010, in: Piotrowski, 2017, p.562-563) stelt, “*Transparency could create a virtuous circle of increased legitimacy, democratic participation and trust that could be the breakthrough that eventually brings about a dynamic change in the government, politics, and even ‘shape’ of a nation*”. Net zoals in veel andere onderzoeken wordt hier eigenlijk gesproken over een grote verandering of ‘breakthrough’, maar hij benoemt de ‘open overheid’- beweging niet expliciet als een paradigma. Piotrowski (2017, p.166) stelt in haar onderzoek het volgende: “*More research needs to be done to determine whether the “open government reform” movement could replace New Public Management (Hood, 1991) as the next comprehensive, cohesive public management reform.*” Open overheid wordt vaak onderzocht in relatie tot de andere paradigma’s (Kornberger, Meyer, Brandtner & Höllerer, 2017; Piotrowski, 2017).

In een recent artikel benoemt Criado et al. (2018, p.52) de *Open Government Movement* wel als een nieuw paradigma: “*The constant endeavor to have more efficient governments is not the only reason for the study of the OG; this term also implies a deepening of democratic principles and legitimacy of governments, which implies a challenge to restore public administrations as pluralistic institutions operating close to society. Consequently, the OG is an aspiration that comes from civil society, to a lesser extent than the governments themselves. Under this new paradigm, the institutional power at different levels promotes co-production of public services and the solving of public problems using collaborative approaches with the social sectors involved.*” Hieruit blijkt dat open overheid niet een onderdeel is van het paradigma *networked governance*. Een open overheid gaat verder in de co-productie en samenwerking met burgers dan het voorgaande paradigma.

In dit onderzoek wordt open overheid gezien als een verandering in de werkwijze van de overheid opeenvolgend met voorgaande paradigma’s, maar niet als een onderdeel van *networked governance*, want zoals zojuist en al eerder beargumenteerd, is dit niet hetzelfde als open overheid. Omdat de open overheid-beweging nog in de kinderschoenen staat, wordt het open overheid nog niet als nieuw paradigma benoemt in dit onderzoek. Wel wordt het gezien als een nieuwe stroming en werkwijze, die niettemin de potentie heeft om een nieuw paradigma te worden. Dit is echter nog afhankelijk van de impact die het daadwerkelijk krijgt binnen de overheid.

Het onderstaande figuur geeft de veronderstelde relatie tussen de competenties van de ambtenaar en de voorgaande paradigma’s en open overheid weer. De vraag is of de verandering naar een open overheid zorgt voor een nieuw competentieprofiel van de ambtenaar.



*Figuur 1: Veronderstelde relatie tussen de concepten*

Het is echter belangrijk om te vermelden dat de verschillende paradigma's niet perse opeenvolgend zijn. Van Der Steen et al. (2015) laten zien dat de paradigma's in een systeem van sedimentatie opgevat kunnen worden. De verschillende paradigma's kunnen op hetzelfde moment aanwezig zijn binnen de overheidsorganisatie. Van Der Steen et al. (2018) laten zien dat ambtenaren in de praktijk zich laten drijven door in ieder geval twee verschillende waarde-sets, die voortkomen vanuit de paradigma's. Hierdoor onderschrijven zij dat de verwachtingen over wat een ambtenaar zou moeten kunnen, verandert met een nieuwe vorm van overheidssturing, maar het is niet zodat dit de andere verwachtingen, die meekomen vanuit de andere paradigma's laat wegvallen (Van Der Steen et al., 2018; Steijn, 2009).

## 2.2: Competentie

In de wetenschappelijk literatuur wordt al vele jaren gekeken naar competenties en professioneel vermogen of capaciteiten van de ambtenaar. De ontwikkelingen in de maatschappij laten de werkwijze en structuur van de overheid veranderen. De ambtenaar moet mee veranderen met de organisatie en er worden telkens weer nieuwe competenties van de ambtenaar verwacht. In dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar de competenties van de beleidsambtenaren en ambtenaren die met data werken. In wetenschappelijke debat wordt echter vaak algemeen over dé ambtenaar gesproken. Daarom wordt dit hieronder ook gedaan.

Hieronder wordt op chronologische wijze de verwachte competenties van ambtenaren door de jaren heen toegelicht, vervolgens wordt beschreven wat dit voor invloed kan hebben op de competenties die een ambtenaar nodig heeft om te werken binnen een open overheid. Deze beschrijving eindigt in een conceptueel model van de hedendaagse ambtenaar.

### 2.2.1: Definitie competentie

Over de competenties van ambtenaren is veel geschreven door de jaren heen. Omdat ambtenaren werken in een turbulente omgeving, die aan verandering onderhevig is, worden er steeds nieuwe dingen van hen gevraagd en verwacht. Het competentiebeprijp of -profiel is een term die vaak terugkomt. Het ontstaan van het competentiebeprijp komt voort uit de psychologie, waar het beprijp vanaf de jaren zeventig veelvuldig is gebruikt om *“breder of smaller afgebakende bekwaamheden aan te duiden”* (Roe, 2002). Het beprijp wordt ook vaak gebruikt in de wetenschappelijke literatuur rondom educatie (Ledoux, Meijer, Van der Veen, & Breetvelt, 2013). De komst van de digitale overheid maakte het competentiebeprijp binnen de bestuurskunde populair.

Deze verandering binnen de overheidsorganisatie zorgt voor een heroverweging van competenties van de ambtenaar (Steijn, 2009; Van Berlo, 2008; De Ruig, Kemper, & Engelen, 2008; Lodge & Hood, 2005). Frese (in Steijn, 2009, p.2) definieert competenties als volgt: *“a competency describes a combination of skills, attitudes, and behaviors that an individual or an organization is competent at, that is, the ability to deliver; perform (a set of) tasks with relative ease and with a high level of predictability in terms of quality and timeliness”*. Deze definitie geeft aan dat competenties niet alleen kennis en vaardigheden bevat, maar ook de persoonlijke eigenschappen, attitudes, motieven van werknemers. Daarnaast trekt deze definitie het competentie beprijp breder dan enkel capaciteiten van het individu en laat het zien dat ook een organisatie competent of incompetent kan zijn. Dit verschilt van de definitie van Roe (2002, p.206): *“een verworven vermogen om een taak, rol of missie adequaat uit te voeren”*. Roe (2002) gaat uit van een taakgerichte definitie van competentie, waarbij het gedrag van een werknemer geen rol speelt. Competenties omschrijven hier enkel de mogelijkheid om een taak uit te voeren. Omdat dit onderzoek explorierend van aard is, wordt de brede definitie van Frese aangehouden in dit onderzoek.

### 2.2.2: Ambtenaar 1.0 ‘Weberiaans’

Uit wetenschappelijke literatuur zijn verschillende competentieprofielen van dé ambtenaar te halen. Het eerste competentieprofiel van dé ambtenaar wordt geschetst door Max Weber. Het sturingsmodel en paradigma *traditional public administration* heeft tot de vroege jaren '80 het gezicht van de overheid bepaald (Hartley, 2005). Van de Vlucht (2005) omschrijft de competenties van deze ambtenaar in het Weberiaanse model. De ambtenaar voert opdrachten uit binnen de gegeven richtlijnen, is naar binnen gericht, waarde vrij en deskundig in zijn eigen afgebakende vakgebied (Van de Vlucht, 2005). Kenmerkend voor dit model zijn de competenties loyaliteit, neutraliteit en integriteit (Steijn, 2009).

Competentie	Competentie uitleg
De loyale ambtenaar	Volger: loyaal zijn aan superieur
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waarde vrij: afwegingen van het algemeen belang
De zakelijke ambtenaar	Afstandelijk/ naar binnen gericht
De bureaucratische ambtenaar	Bureaucraat; hiërarchische relatie, op regels gericht
De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken
De deskundige ambtenaar	Specialist, deskundig op één gebied

Tabel 1: Weberiaanse ambtenaar (Van de Vlucht, 2005, p.4)

### 2.2.3: Ambtenaar 2.0 ‘De ambtenaar anno 2008’

Met de intrede van *New Public Management* in het begin van de jaren '80 verandert de manier waarop de Nederlandse overheid werkt (Hartley, 2005). 't Hart (2014, p.32) beschrijft de volgende verschillen: “*van pacificatiepolitiek naar profileringspolitiek; van overlegbestuur waar geduld centraal staat naar een resultaatbestuur waar haast het kernwoord is; van feitenpolitiek op basis van expertise naar emotiepolitiek op basis van beelden; van vertrouwen als basishouding naar verantwoording als reflex*”. Deze veranderingen vragen nieuwe competenties van ambtenaren en de ambtelijke organisatie.

In Nederland kreeg dit vorm aan de hand van de lancering van de ‘ambtenaar 2.0’. Deze ambtenaar, die werkzaam is binnen de ‘overheid 2.0’, zou op een andere manier zijn werk uitvoeren (Van Berlo, 2008). De ambtenaar 2.0 zoekt naar zingeving in het werk en wil zich verbonden voelen met de organisatie. Daarnaast wil hij de ruimte krijgen om zelf ondernemerschap te vertonen binnen de organisatie en verwacht hij dat hij op basis van resultaat wordt afgerekend. Tot slot wil hij zich persoonlijk ontwikkelen en is hiërarchie binnen de ambtelijke organisatie verleden tijd. Politieke spelletjes en bureaucratie belemmeren oplossingen (Van Berlo, 2008; 't Hart, 2014). De Ruig et al. (2008) geven eenzelfde beeld van de nieuwe ambtenaar: flexibel, resultaatgericht, communicatief, creatief en multi mediaal. Kortom, van het Weberiaanse ideaalbeeld wordt weinig overgelaten.

Steijn (2009) stelt echter dat de Weberiaanse competenties van de ambtenaar belangrijk blijven. Een advies van de Raad van het openbaar bestuur geeft ook het belang aan van de Weberiaanse competenties van de ambtenaar (ROB, 2004). Beide pleiten voor de re-integratie van de oude competenties met nieuwe competenties, terwijl sommigen van hen tegenstrijdig kunnen zijn. De ambtenaar van 2008 moet vooral meer kunnen dan de Weberiaanse ambtenaar (Steijn, 2009). Steijn (2009, p. 10) vat het als volgt samen: “*Niet alleen moet hij beschikken over meer competenties, hij moet ook in staat zijn om te gaan met de dilemma's waarmee toepassing van deze competenties in de praktijk gepaard kan gaan.*” Door dit samen te nemen komt hij tot het volgende model, waarbij de competenties integriteit en hart voor de publieke zaak als belangrijkste worden genomen.



Competentie	Competentie uitleg
De integere ambtenaar	Geen misbruik van ambt maken
De neutrale ambtenaar	Neutraal en waarde vrij: afwegingen van het algemeen belang
De deskundige ambtenaar	Deskundig op één of meerdere gebied (en)
De kritisch-loyale ambtenaar	Moet loyaal zijn aan de publieke zaak, maar bereid zijn kritiek te leveren
De PSM-gemotiveerde ambtenaar	Moet de publieke zaak willen dienen
De politiek bewuste ambtenaar	Moet zich bewust zijn van de politieke implicaties van zijn handelen
De resultaatgerichte ambtenaar	Moet oog hebben voor effectiviteit en efficiency
De omgevingsbewuste ambtenaar	Moet een open oog hebben voor wat in de samenleving speelt
De flexibele ambtenaar	Moet in staat en bereid zijn zich aan te passen
De samenwerkende ambtenaar	Moet bereid zijn om – ook buiten de eigen afdeling – de samenwerking te zoeken.

Tabel 2: Ambtenaar 2.0 volgens Steijn (Steijn, 2009, p.9).

De komst van een ‘nieuwe overheid’ verwacht dus meer van de ambtenaar. Waar volgens sommigen de ‘ambtenaar anno 2008’ zijn Weberiaanse competenties mocht laten varen, blijven deze competenties volgens anderen onverminderd belangrijk. Ambtenaren komen hierdoor in een ongemakkelijke spagaat tussen het oude hiërarchische systeem en de nieuwe competenties. Het debat omtrent competenties van de ambtenaar is echter niet afgesloten na 2008, ook met de huidige verandering binnen de overheid worden nieuwe competenties verwacht van ambtenaren.

#### 2.2.4: Ambtenaar 3.0 ‘Vakmanschap’

De ‘nieuwste’ ontwikkeling binnen de overheid, die ‘t Hart (2014) samenvattend ‘omgaan met turbulentie’ noemt, laat de onstuimige omgeving van de overheid zien. Vanaf 2000 krijgt *networked governance* steeds meer invloed binnen de Nederlandse overheid. ‘t Hart (2014) formuleert vijftien opgaven voor de overheid nu en in de nabije toekomst. Onder andere de opgaven: “*de blik (ook) naar buiten richten; interne samenhang vergroten; leren omgaan met transparantie en verantwoording; omgaan met gezagsturbulentie; omgaan met temporale turbulentie; balanceren tussen rollen; interactief besturen in de netwerksamenleving*” worden genoemd (‘t Hart, 2014). In de opgaven ligt de nadruk vaak op de relatie van de overheid met de omgeving. Binnema & Geuijen (2015, p.97) beamen de opgaven: ‘*De tijd van terugtrekken in je eigen hoekje zonder inbedding in de rest van de organisatie ligt in het ruime verleden*’.

Deze veranderingen vragen wederom om een bezinning op de competenties van de ambtenaar. Deze recente omslag wordt *Ambtelijk vakmanschap 3.0* genoemd (‘t Hart, 2014; Binnema & Geuijen, 2015). ‘t Hart (2014) geeft de ambtenaar van de toekomst (3.0) een achttal competenties mee (zie tabel 3). In het onderzoek van Binnema & Geuijen (2015) komt het belang van flexibiliteit in het werk van de ambtenaar naar voren, daarom is deze competentie aan de tabel toegevoegd.

Competentie	Competentie uitleg
Scherp op resultaat	Het laten aanspreken op aantoonbaar boeken van vooruitgang in de aanpak van maatschappelijke opgaven
Slim op de zaak	Inhoudelijk geloofwaardig
Slim op relatie	Emotioneel intelligent en betrouwbaar; empathisch vermogen is een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve ambtelijke ‘diplomatie’ in de netwerksamenleving

Slim op context	Scannen van kansen in arena's waar beleid gestalte krijgt
Politiek bekwaam	Begrijpend en beïnvloedend. De ambtenaar is er niet 'van', maar opereert er wel 'in'.
Transparant	Verantwoording zoekend (naar samenleving).
Toegankelijk	De ambtenaar is intern en extern zichtbaar, benaderbaar en verknoopt in relevante netwerken.
Verbonden en verbindend	Verschillen benuttend. De ambtenaar van de toekomst accepteert de realiteit van meervoudigheid in de netwerksamenleving.
Flexibiliteit	Vasthoudendheid en loslaten op het juiste moment.

Tabel 3: Ambtenaar 3.0 ('t Hart, 2014, p.35-37; met toevoeging uit Binnema & Geuijen, 2015, p.96-97).

Als de bovenstaande tabel wordt vergeleken met het model van Steijn (2009) komen de competenties van de ambtenaar grotendeels overeen. Er zijn twee vernieuwende competenties die 't Hart toevoegt: emotionele intelligentie en transparantie.

### 2.2.5: 'nieuwe' competenties voor de hedendaagse ambtenaar

In het onderstaande model zijn de tabellen van Steijn (2009) en 't Hart (2014) samengevoegd, omdat zoals eerder opgemerkt, bij een veranderend competentieprofiel van de ambtenaar, eerdere competenties niet per se vervallen (Steijn, 2009; Van der Steen et al, 2018; 't Hart, 2014). Dit conceptuele model laat de overeenkomsten tussen de twee modellen zien en voegt ze samen tot één model, dat getoetst wordt in dit onderzoek.

Belangrijk is om hieraan toe te voegen dat er vele verschillende soorten ambtenaren zijn. Zowel 't Hart (2014) als Steijn (2009) erkent dat er verschillen zijn tussen ambtenaren en dat niet elke ambtenaar alle competenties nodig heeft in zijn of haar werk. Dé ambtenaar bestaat niet en ambtenaren komen in vele soorten en maten. Echter, dit model is gecreëerd als een ideaalprofiel van de ambtenaar. In dit onderzoek komen zowel data-technische als beleidsambtenaren aan bod. Hierdoor kan er gekeken worden naar het concept open overheid en hoe binnen gemeenten data als beleidsinstrument wordt gebruikt.

Steijn (2009)	't Hart (2014) + Binnema & Geuijen (2015)	Competentie uitleg
<b>De integere ambtenaar</b>		Geen misbruik van ambt maken
<b>De neutrale ambtenaar</b>		Neutraal en waarde vrij: afwegingen van het algemeen belang;
<b>De deskundige ambtenaar</b>	Slim op de zaak	Deskundig op één of meerdere gebied (en)
<b>De kritisch-loyale ambtenaar</b>		Moet loyaal zijn aan de publieke zaak, maar bereid zijn kritiek te leveren
<b>De PSM-gemotiveerde ambtenaar</b>		Moet de publieke zaak willen dienen
<b>De politiek bewuste ambtenaar</b>	Politiek bekwaam	Moet zich bewust zijn van de politieke implicaties van zijn handelen
<b>De resultaatgerichte ambtenaar</b>	Scherp op resultaat	Moet oog hebben voor effectiviteit en efficiency
<b>De omgevingsbewuste ambtenaar</b>	Slim op context/ Toegankelijk	Moet een open oog hebben voor wat in de samenleving speelt. De ambtenaar moet zien waar kansen liggen voor nieuw beleid en in contact staan met



		burgers
<b>De flexibele ambtenaar</b>	Flexibiliteit	Moet in staat en bereid zijn zich aan te passen
<b>De samenwerkende ambtenaar</b>	Verbonden en verbindend	Moet bereid zijn om – ook buiten de eigen afdeling – de samenwerking te zoeken.
De emotioneel- intelligente ambtenaar	<b>Slim op relatie</b>	Emotioneel intelligent en betrouwbaar; empathisch vermogen is een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve ambtelijke ‘diplomatie’ in de netwerksamenleving’
De verantwoording zoekende ambtenaar	<b>Transparant</b>	Verantwoording zoekend.

*Tabel 4: Samengevoegd model competenties van de hedendaagse ambtenaar.*

Deze korte historiserend omschrijving van de veranderende rol van de ambtenaren laat zien dat de rol van deze actoren onderhevig is aan maatschappelijke veranderingen. De huidige innovatie omtrent open overheid, datagedreven werken en het gebruik van open data vraagt een nieuwe blik en inbreng van publieke managers en ambtenaren (Janssen & Helbig, 2015). Meerdere auteurs laten zien dat de verandering in werkwijze van de overheid door de jaren heen steeds andere competenties vraagt van ambtenaren (Steijn, 2009; Van de Vlugt, 2005; 't Hart, 2014; Binnema & Geuijen, 2015; Hartley, 2005).

In de wetenschappelijke literatuur is echter nog geen onderzoek gedaan naar de relatie tussen competenties van ambtenaren en de verandering van de overheid naar een open overheid. De vraag is dus of de competentiebeschrijving uit het conceptueel model voldoende is om te werken binnen een open overheid, of dat een open overheid nieuwe competenties vraagt van ambtenaren. Veljković et al. (2014) stellen dat een ‘open houding’ richting vernieuwing en innovatie belangrijk is voor de verandering naar een open overheid. Hierdoor kunnen veranderingen snel worden doorgevoerd en nieuwe concepten omarmd. In de wetenschappelijke literatuur wordt gesuggereerd dat het huidige competentieprofiel van de ambtenaar niet voldoende is om te werken binnen een open overheid (Veljković et al., 2014; Janssen & Helbig, 2016). Tevens geven Veljković et al. (2014) geen duidelijke omschrijving van wat een ‘open houding’ zou moeten voorstellen en welke competenties daaraan verbonden zijn. Tot slot is een open overheid onlosmakelijk verbonden met datagedreven werken en is het de vraag of ambtenaren ook data-gerelateerde competenties nodig hebben.

Omwille van de bovenstaande redenen wordt aan de hand van het conceptueel model (weergegeven in tabel 4) in dit onderzoek onderzocht of deze competenties voldoende zijn om te werken binnen een open overheid en of dit vraagt om nieuw competentieprofiel van de ambtenaar.

### 2.3: Wisselwerking tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ competenties

Bovenal is de vraag hoe ambtenaren zich balanceren tussen de als maar groeiende lijst met gevraagde competenties. Zoals eerder benadrukt geven meerdere auteurs aan dat een verandering in werkwijze van de overheid door de jaren heen, vraagt om nieuwe competenties van de ambtenaar (Steijn, 2009; Van de Vlugt, 2005; 't Hart, 2014; Binnema & Geuijen, 2015; Hartley, 2005). Steijn (2009) geeft aan dat oudere competenties niet wegvallen, maar nog steeds belangrijk blijven. Van Der Steen et al. (2015) geven aan dat de oude sturingsmodellen blijvende invloed hebben binnen de hedendaagse organisatie. Hierdoor blijven de ‘oude’ competenties belangrijk en vallen zij niet weg.

Van Der Steen et al. (2018) stellen dat de verschillende perspectieven van de sturingsmodellen niet automatisch zorgen voor een logisch handeldspatroom voor de ambtenaar: *"Perspectives do not simply combine into a coherent set of values to guide actions. Civil servants have to be selective in the perspectives they follow"* (Van Der Steen et al., 2018, p.388). Het onderzoek laat zien dat pure theoretische perspectieven op de sturingsmodellen niet bestaan in de 'mind' van ambtenaren. Ambtenaren waren het eens en oneens met stellingen van verschillende sturingsmodellen en mixen de waarden van deze modellen dus met elkaar (Van Der Steen et al., 2018). Echter, dit is niet willekeurig.

Uit het onderzoek blijkt dat binnen de Nederlandse overheden vier groepen ambtenaren naast elkaar bestaan, die vasthouden aan de vier waarden van de beschreven besturingsssystemen *traditional public administration, New Public Management, Networked Governance* en *Societal selforganization* (wat niet hetzelfde is als Open Overheid). Uit het onderzoek blijkt dat meer dan 81,9% van de ondervraagde ambtenaren zich het meest voegt naar de waarden van *traditional public administration*, dus *"impartiality, accurateness, and integrity"* en de waarden van *Networked governance*, dus *"external focus, responsiveness, and an openness that invites collaboration"* (Van Der Steen et al., 2018, p.394). Ambtenaren kunnen namelijk niet voldoen aan elk perspectief en moeten gedurende hun dag een selectie maken en verschillende waarden met elkaar combineren (Van der Steen et al., 2018).

Uit deze waarden komen dus de bovenstaande beschreven en verwachte competenties voort. Van Der Steen et al. (2018, p.404) stellen in hun conclusie het volgende: *"Perspectives and value orientations exist next to each other in an organization, and even within a single civil servant. The variety itself is not the problem, but it does require systematic effort to put it to productive use for solving urgent problems"*. De onderzoekers beschrijven niet in hun onderzoek hoe ambtenaren dan omgaan met de verschillende tegengestelde waarden en ook niet welke dilemma's daaruit voortkomen. In dit onderzoek staat deze vraag wel centraal.

In dit onderzoek wordt ook gefocust op de competentie in de context van de gemeentelijke organisatie. Bartram & Roe (2008, p.72) stellen het volgende: *"Competence is never absolute. It is always relative to some setting or context, and defined in terms of the degree to which someone meets or fails to meet some externally defined standard"*. De mate waarin een ambtenaar kan voldoen aan bepaalde competenties en de manier waarop een ambtenaar omgaat met de wisselwerking tussen de 'oude' en 'nieuwe' competenties is ook onderhevig aan de contextuele factoren in de organisatie. Daarom staat in dit onderzoek zowel de wisselwerking tussen de competenties in de praktijk als de manier waarop ambtenaren worden beïnvloed in deze wisselwerking door de context van de organisatie centraal.

## HOOFDSTUK 3: METHODE

In dit hoofdstuk worden de methode en keuzes omtrent de beantwoording van de empirische deelvragen toegelicht.

- Op welke manier wordt het 'zijn' van een open overheid vormgegeven binnen de organisaties?
- Welke competenties vraagt een open overheid van ambtenaren?
- Welke strategieën gebruiken ambtenaren in de omgang met de wisselwerking van 'oude' en 'nieuwe' competenties binnen de context van de organisatie?

Hieronder worden eerst het onderzoeksontwerp, de onderzoeksmethoden, de casus- en respondentselectie uitgelegd. Vervolgens gaat het hoofdstuk verder in op de operationalisatie van het onderzoek en de data-analyse. Tot slot komen nog enkele kwaliteitscriteria aan bod.

### 3.1: Onderzoeksontwerp

Het onderzoek is ingericht als een *cross-sectional onderzoek*. Dit betekent dat in dit onderzoek meerdere casussen zijn onderzocht door middel van één contactmoment tussen de onderzoeker en de respondenten. Er wordt onderzocht of er een relatie bestaat tussen bepaalde competenties van ambtenaren en het werken binnen en aan een open overheid. Daarnaast heeft dit onderzoek niet alleen een focus op de competenties van een ambtenaar, maar wordt er ook onderzocht hoe de context van een organisatie een rol speelt in de wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties van een ambtenaar.

*Cross-sectional onderzoek* heeft een paar belangrijke kenmerken (Bryman, 2016, p.53). Allereerst wordt er een *sample of cases* onderzocht. Variatie geeft de mogelijkheid om op een breed veld te kijken naar mogelijke competenties. Daarom is er onderzoek gedaan binnen negen gemeenten en één provincie, waarbij iedere gemeente een verschillende aanpak heeft omtrent de vormgeving van een open overheid. De keuze voor de gemeenten en de provincie wordt verder toegelicht in de *casusselectie*. Binnen deze organisaties zijn ambtenaren gesproken over hun ervaringen met werken binnen een open overheid. Ten tweede verzamelt de onderzoeker op één moment data binnen het *cross-sectional onderzoek* design. In dit onderzoek is dit vorm gegeven aan de hand van semigestructureerde interviews met ambtenaren, een focusgroep met een drietal experts op het gebied van datagebruik binnen de gemeenten en een open dataportaal analyse.

### 3.2: Methode

Als onderzoeksmethode zijn semigestructureerde interviews gehouden met de respondenten. Deze interviews zijn opgezet aan de hand van de *Behavioral Event Interview (BEI)* methode. De competenties van ambtenaren en hun relatie tot het werken binnen een open overheid zijn het onderwerp van dit onderzoek, daarnaast zijn respondenten ook bevraagd over de manier waarop hun gemeente vorm geeft aan een open overheid en welke afwegingen zij hierdoor moeten maken.

Echter, met de traditionele technieken voor interviewen is het niet mogelijk om competenties te identificeren (Spencer & Spencer, 1993). Het vragen naar achtergrond en iemands talenten en zwakheden is omwille van twee redenen niet betrouwbaar. Allereerst weten veel mensen niet wat hun eigen competenties zijn. Het is moeilijk om in te schatten waar je zelf goed in bent. Het kan bijvoorbeeld zijn dat een manager denkt dat zijn grootste competentie ligt in de 'omgang met mensen', maar dat hij wordt gewantrouwd door zijn collega's (Spencer & Spencer, 1993). "*People's*

*espoused theories of action (what they say they do), bear no relation to their theories in use (what they actually do)*" (Argyris & Schon, 1974, in: Spencer & Spencer, 1993, p.115). Ten tweede kunnen mensen sociaal wenselijke antwoorden geven, dus wat zij denken dat de onderzoeker wil horen. Kortom, wat mensen vertellen over hun competenties is niet altijd betrouwbaar (Spencer & Spencer, 1993).

### 3.2.1: Behavioral Event Interview (BEI)

De BEI-methode vraagt mensen naar wat zij daadwerkelijk hebben gedaan, in plaats van wat zij denken gedaan te hebben. Allereerst worden *superior* en *average/poor performers*, binnen een bepaald bedrijf of beroepsgroep, geselecteerd als respondenten. Dit kan bijvoorbeeld door managers deze mensen te laten selecteren. De *average/poor performers* vormen een controlegroep voor de *superior performers* (Spencer & Spencer, 1993). Vervolgens laat de BEI-techniek beide groepen van respondenten gedetailleerd *critical situations* vertellen in *short story fashion* (Spencer & Spencer, 1993). De onderzoeker stelt de volgende vragen:

- hoe ontstond deze situatie?; -
- wie speelde er allemaal een rol?; -
- wat dacht je toen je met de situatie werd geconfronteerd?; -
- wat voelde je erbij?; -
- wat wilde je bereiken door met de situatie aan de slag te gaan?; -
- wat heb je daadwerkelijk gedaan?; -
- wat gebeurde er toen?; -
- wat waren de uitkomsten van het incident?" (Spencer & Spencer, 1993).

Respondenten vertellen hierdoor gedetailleerd hoe zij in de meest kritieke situaties tijdens hun werk hebben gehandeld. Vervolgens zijn de transcripten van de interviews door de onderzoeker *open gecodeerd*. Vanuit de verschillen tussen de transcripten worden competenties van *superior performers* geïdentificeerd, die niet naar voren komen bij *average/poor performers* (Spencer & Spencer, 1993). Aan de hand hiervan kan competentiemodel worden opgezet voor toekomstige werknemers.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de BEI-techniek om de competenties van ambtenaren te onderzoeken. De BEI-techniek wordt door onderzoekers als een valide manier gezien om competenties te onderzoeken (Boyatzis, 2011). Daarom is in dit onderzoek gebruik gemaakt van deze techniek met enkele aanpassingen.

De BEI-techniek veronderstelt een scheiding tussen *superior* en *average/poor performers*, waardoor er een nul-meting ontstaat voor de competenties van de *superior performers*. Omdat het werken aan een open overheid binnen veel gemeenten een nieuwe ontwikkeling is, is het niet mogelijk om deze scheiding te maken. Echter, als nul-meting worden de samengevoegde competenties in tabel 4 van de hedendaagse ambtenaar gebruikt. Door de resultaten van dit onderzoek te vergelijken met dit model te, is er een beeld geschetst van de 'nieuwe' competenties van de ambtenaren die werken binnen een open overheid. Daarnaast zijn ambtenaren gevraagd om zo uitgebreid mogelijk te vertellen over hun ervaring met het werken binnen een open overheid. Omdat dit vaak gebeurt op basis van projecten, is er getracht om aan de hand van hun ervaringen binnen één project een analyse te maken. In de praktijk is dit niet bij elke respondent gebeurd, doordat respondenten vaak meerdere voorbeelden vertelden. Tevens werkte een heel aantal respondenten niet op projectbasis, maar standaard aan open overheid of dataprojecten. Daarom heeft de onderzoeker geprobeerd om aan de hand van deze methode zo diep mogelijk door te vragen naar de praktische handelingen van ambtenaren.

Deze interviews waren semigestructureerd, omdat binnen iedere gemeente andere en unieke zaken konden spelen, die vanuit dit onderzoek niet van tevoren konden worden ingeschat. Omdat juist deze zaken organisatie-eigen zijn en daarmee essentieel voor de beantwoording van de onderzoeksvraag, werd er door middel van een semigestructureerd interview ruimte gegeven om deze zaken naar voren te laten komen. Daarom hanteerde dit onderzoek open antwoordcategorieën (Bryman, 2016, p.467).

### 3.2.2: Analyse van de open dataportalen

Om de eerste empirische deelvraag te beantwoorden is aan de hand van interviews met respondenten, enkele ondersteunende documenten en open dataportalen analyse in dit onderzoek gekeken naar het open data beleid van verschillende gemeenten en is op basis daarvan een analyse gemaakt. Om onderscheid te maken tussen de verschillende gemeenten zijn zij ingedeeld op inwoneraantallen.

### 3.2.3: Focusgroep met experts

In dit onderzoek is er ook een focusgroep gehouden met een drietal experts die veel ervaring hebben op het gebied van datagedreven projecten binnen gemeenten, waarbij de ‘gebruiker’ centraal staat. In de focusgroep is vooral gesproken over hun ervaringen binnen de gemeente A. De focusgroep is gehouden aan de hand van de onderzoeksvraag, maar zonder specifieke topics.

## 3.3: Casus- en respondentenselectie

In dit onderzoek worden gemeenten als casussen gebruikt, omdat een open overheid expliciet wordt gedefinieerd aan de hand van de veranderende relatie tussen burger en overheid. Omdat gemeenten veelal dicht op de burger staan en over het algemeen al meer contact hebben met de burger, wordt in dit onderzoek de gemeente als overheidsorganisatie onderzocht. In dit onderzoek is gesproken met respondenten in negen gemeenten en één provincie (Bijlage 1). De provincie is echter niet meegenomen in het open dataportalen analyse omdat dit niet te vergelijken is met de gemeenten.

Er is gebruik gemaakt van *purposive sampling* in combinatie met *snowball sampling*. Vanuit het adviesbureau The Green Land is toegang tot gemeenten gezocht waar in het verleden projecten omtrent datagedreven werken of open overheid zijn gedraaid en waar deze gemeenten nog steeds zo proberen te werken. Ook zijn sommige gemeenten apart via email benaderd. Binnen de gemeenten is op basis van *snowball sampling* gezocht naar respondenten (tabel 5).

Hierdoor kan een kleine *bias* optreden omdat de eerste respondent de keuze heeft omtrent de volgende respondenten die zij doorgeven. De verwachting is echter dat dit geen groot probleem oplevert. De projectgroepen en werkteams binnen de verschillende gemeenten zijn niet heel groot, waardoor de onderzoeker eigenlijk altijd tenminste 1/4 van de groep interviewde. Hierdoor lijkt de kans irreëel dat de onderzoeker een onvolledig beeld heeft gekregen van de realiteit.

Gemeente (inwoneraantal)	Respondenten
Groot (>500.000)	
A	R8, F1
B	R1
Middel (>100.000)	
C	R6
D	R2, R3

E	R5
Klein (>30.000)	
F	R9, R13, R14,
G	R7
H	R11, R12
I	R4
Provincie	R10

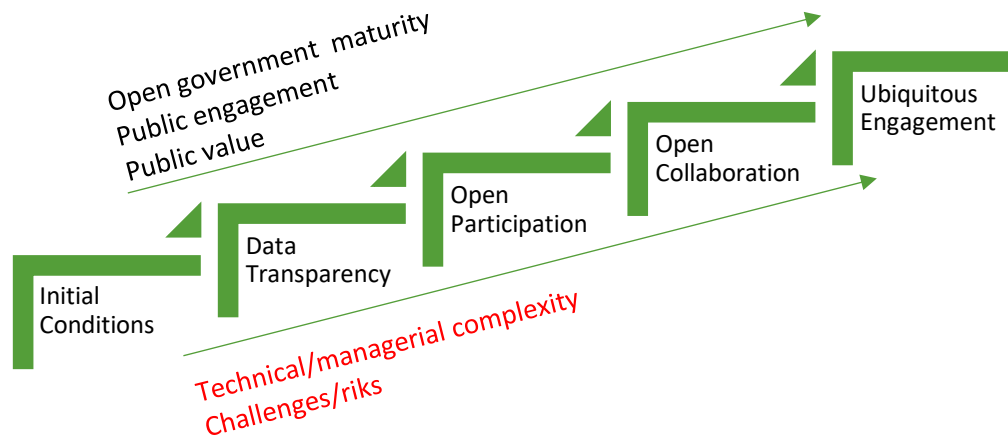
Tabel 5: Context gemeenten en bijhorende respondenten

### 3.3.1: Open Government Maturity Model (OGMM)

In dit onderzoek zijn negen gemeenten en één provincie onderzocht door middel van één of meerdere interviews en een open dataportal analyse. Om de context van de organisaties weer te geven wordt hieronder aan de hand van het *Open Government Maturity Model (OGMM)* van Lee & Kwak (2012) de gemeenten ingedeeld binnen de stadia van het model. Het model kent vijf stadia van open overheid (Lee & Kwak, 2012).

- In het eerste stadium: *Initial Conditions* bestaat er binnen de organisatie bijna tot geen open overheid vaardigheden/initiatieven en wordt er door de overheid voornamelijk top-down met burgers gecommuniceerd. Data die online wordt gepubliceerd zijn erg *basic* en er is weinig interactie met de burger.
- In het tweede stadium: *Data Transparency* focust de organisatie zich op transparantie van overheidsprocessen en performance. De organisatie publiceert niet alle informatie die zij hebben, maar er wordt ook gefocust op (1) *identifying high-value, high-impact data for the public* and (2) *improving and assuring data quality in terms of accuracy, consistency, and timeliness* (Lee & Kwak, 2012, p.496).
- Het derde stadium: *Open Participation* focust op de vergroting van de participatie van burgers door verschillende tools, inclusief social media (Lee & Kwak, 2012). Daarnaast wordt er verder gewerkt aan de *data governance* van de organisatie uit stadium twee. Hierbij ligt de focus voornamelijk op de privacy en beveiliging van de datadeling.
- Het vierde stadium: *Open Collaboration* vergroot het contact met de maatschappij en gaat hierin verder dan stadium drie. Volgens Lee & Kwak (2012) zien overheden vaak het verschil niet tussen participatie en samenwerking. Zij stellen echter dat in stadium vier wordt gefocust op samenwerking met de burger om complexe vraagstukken op te lossen door samen te co-creëren. "*Open collaboration mechanisms such as public contests and shared repositories in their open government tools and processes so that anyone can engage in the collaboration process anywhere and anytime*" (Lee & Kwak, 2012, p.498).
- Tot slot het vijfde stadium: *Ubiquitous Engagement* focust zich op de vergroting van open overheid door alle voorgaande stadia te verdiepen en te vergroten. Open overheid wordt de standaard binnen de organisatie en bevindt zich in alle processen binnen de organisatie. De burger wordt constant betrokken bij het beleids- en beslissingsproces door allerlei technische applicaties. Daarnaast zijn alle open overheidstools, applicaties en andere dienstverlening van de organisatie met elkaar geïntegreerd en hoeft de burger niet meer constant in en uit te loggen. Kortom, openheid is de norm binnen de organisatie en de burger is zijn gehele leven in interactie met de overheid (Lee & Kwak, 2012).

Eén van de principes van het OGMM is dat een overheidsorganisatie de oplopende trap zou moeten doorgaan zonder stadia over te slaan (Lee & Kwak, 2012). Echter, veel van de gemeenten in dit onderzoek doen dit wel. Daarom zullen ze soms in meerdere stadia gecategoriseerd worden. De context van de organisaties wordt hieronder op basis van verschillende interviews en de dataportaal analyse samengesteld.



Figuur 2: Open Government Maturity Model (OGMM) van Lee & Kwak (2012)

### 3.3.2: Context van gemeenten en respondenten op basis van OGMM

Hieronder worden de negen gemeenten kort gecategoriseerd op basis van het OGMM van Lee & Kwak (2012). Iedere onderzochte gemeente bevindt zich in stadium één, twee of drie, daarom zijn de stadia vier en vijf niet weergegeven in de tabel. In welk stadium de gemeente zich bevindt is voornamelijk afhankelijk van de focus van het beleid van de gemeente op het gebied van open overheid (als er beleid bestaat).

- Gemeente A is een grote gemeente en heeft daardoor veel capaciteit om datagedreven werken en de vorming van een open overheid groots aan te pakken. De gemeente heeft een grote afdeling (ca. 150 mensen), die bezig is met datagedreven werken. In deze gemeente is gesproken met één beleidsmedewerker, die gezamenlijk met het adviesbureau (F1) bezig is geweest met een datagedreven project, waarbij ook expliciet contact is gezocht met de betrokkenen. Omdat dit een erg grote gemeente is heeft dit onderzoek niet een geheel beeld kunnen krijgen van de bezigheden van deze gemeente, maar door andere respondenten wordt gemeente A vaak als koploper in datagedreven werken gezien. Er is echter te weinig informatie om de gemeente goed in te delen in het OGMM.
- Gemeente B is een grote gemeente, waar door een aparte taskforce wordt gewerkt aan de interne datahuishouding. In deze gemeente is gesproken met één data-aanjager uit de taskforce, die binnen deze gemeente de 'databeweging' heeft ingezet. De gemeente heeft een aparte participatie-afdeling. Tussen beide afdelingen wordt samengewerkt. De gemeente onderneemt stappen en vormt projecten waarbij contact wordt gezocht met burgers en het datagedreven werken een rol speelt. Tevens wordt er open data gepubliceerd.
- Gemeente C is een middelgrote gemeente. De ontwikkeling van het datagedreven werken van de gemeente is belegd bij de afdeling Geo-data, die deze taak deels op zich heeft genomen. Deze afdeling is bezig met het ontwikkelen van innovatieve toepassingen van data voor andere afdelingen. In deze gemeente is gesproken met één ambtenaar binnen de afdeling Geo-data.

- Gemeente D is een middelgrote gemeente. Binnen de gemeente wordt voornamelijk gefocust op de ontwikkeling van een SMART-city. Dit opgavepunt wordt vormgegeven door een team, waarbij een innovatiefonds centraal staat. Uit het innovatiefonds worden innovatieve ideeën vanuit de samenleving gefinancierd. Van het team zijn ambtenaren van verschillende afdelingen lid. Binnen deze gemeente is gesproken met de opgavemanager SMART-city en een data-adviseur die, naast dat hij teamlid is van de opgave SMART-city, ook primair bezig is met het promoten en ontwikkelen van het datagedreven werken binnen de gemeente.
- Gemeente E is een middelgrote gemeente. Deze gemeente heeft al enkele jaren een open databeleid. Daarnaast wordt er gewerkt aan de interne datahuishouding door middel van business intelligence team en data ambassadeurs. In deze gemeente is gesproken met de informatieadviseur, die onder andere het open databeleid heeft ontwikkeld en daarnaast aan verschillende andere projecten deelneemt waarbij contact gezocht wordt met burgers.
- Gemeente F is een kleine gemeente, die via van beleid bezig is met de vorming van de open overheid. Er wordt aan de hand van beleid gewerkt aan een open overheid, waar veel ruimte is voor experimenten. Het beleid heeft een focus op het contact met de burger. Open overheid is een programmapunt binnen de gemeente. Bij deze gemeente is gesproken met de programmamanager, iemand van de onderzoeksafdeling die meegedacht heeft over de invulling van het beleid en de strategisch adviseur van het college van B&W, die daarnaast ook communicatieregisseur van de gemeente is.
- Gemeente G is een kleine gemeente, die voornamelijk bezig is met de interne datahuishouding. Daarnaast worden er ook gegevens gepubliceerd online. Beide punten vallen onder de afdeling GEO informatie. Binnen deze gemeente is gesproken met de team coördinator van team GEO informatie, die daarnaast ook een functie heeft als informatiemanager ruimtelijk domein.
- Gemeente H is een kleine gemeente, die voornamelijk nog bezig is met de interne datahuishouding, daarnaast wordt er ook open data gepubliceerd. Binnen deze gemeente is gesproken met een ambtenaar van de unit Geo-data en een trainee *business analytics en datascience*, die bezig is binnen de afdeling samenleving met de introductie van datagedreven werken. Gezamenlijk zijn deze respondenten bezig met het opzetten van een datalab om de projecten waarbij data wordt gebruikt te bevorderen binnen de gemeente.
- Gemeente I zit nog in de beginfase van open overheid. De gemeente focust zich vooral op interne datahuishouding en er wordt nauwelijks open data gepubliceerd. Binnen deze gemeente is gesproken met de informatiemanager die bezig is met de verbetering van processen door middel van het gebruik van data.
- Tot slot is er gesproken met een beleidsmedewerker van een provincie die ervaring heeft met data en humancentred design projecten, waarbij naast het gebruik van data ook contact wordt gelegd met betrokkenen.



Gemeente:	1: Initial Conditions	2: Data Transparency	3: Open Participation
Groot (>500.000)			
A	X	/	/
B	X	-	/
Middel (>100.000)			
C	X	-	/
D	X	X	X
E	X	X	X
Klein (>30.000)			
F	X	-	X
G	X	-	X
H	X	-	-
I	X	-	-

**X → Gemeente aanwezig in stadium;**

**- → Gemeente niet aanwezig in stadium;**

**/ → Niet duidelijke en/of te weinig informatie aanwezig om te categoriseren in stadium.**

*Tabel 6: Context gemeenten aan de hand van OGMM*

### 3.4: Operationalisering

Op basis van jaren onderzoek presenteren Spencer & Spencer (1993) 'The Competency Dictionary'. In de *competency dictionary* worden 21 van de meest voorkomende competenties binnen zes clusters onderverdeeld. De competenties zijn ingedeeld op basis van een schaal. Sommige competenties worden ingedeeld in dimensies, bijvoorbeeld: intensiteit of compleetheid van de ondernomen actie, de impact, de complexiteit, de moeite of de competentie specifieke dimensies. Belangrijk is om te vermelden dat de competenties niet altijd belangrijk zijn voor iedere baan. Tevens is een hogere score op de schaal niet altijd beter voor de werkperformance van een werknemer (Spencer & Spencer, 1993).

In hun boek geven Spencer & Spencer (1993, p.25-89) per competentie een schaal weer waarmee kan worden aangegeven in hoeverre de respondent de competentie beheerst. Het is erg belangrijk dat niet van te voren wordt ingevuld welke competenties nodig zijn voor het werken binnen een open overheid. Er wordt namelijk gezocht naar eventuele 'nieuwe' en aanvullende competenties voor de hedendaagse ambtenaar (tabel 4). Daarom is in dit onderzoek niet van te voren een focus gegeven op bepaalde competenties. Na de eerste analyse door middel van open codering, heeft de onderzoeker gezocht naar overeenkomsten en verbanden tussen de competenties bij verschillende respondenten.

De semigestructureerde interviews hebben vorm gekregen aan de hand van een topiclijst (bijlage 2). Deze topiclijst is gemaakt met gebruik van de BEI-methode (Spencer & Spencer, 1993, p.119). Allereerst zijn mensen bevraagd omtrent hun belangrijkste werkzaamheden en verantwoordelijkheden in relatie tot een open overheid. Vervolgens werd hen gevraagd om zo concreet mogelijk het project waaraan zij hebben meegewerkt toe te lichten. De onderzoeker probeert hier, door middel van vragen, de handelingen en overwegingen van de respondent bloot te leggen. Hoe zij contact hebben gezocht met de burgers? Hoe zij dit hebben ervaren? Welke activiteiten zij hebben uitgevoerd en op welke manier? Tot slot werden respondent bevraagd op een meer abstract niveau. In dit deel van het interview staat centraal hoe zij een open overheid terug zien binnen hun gemeentelijke organisatie en welke competenties een ambtenaar volgens hen nodig

heeft om te werken binnen een open overheid. Door deze manier van vraagstelling kreeg elk interview een andere vorm. De topiclijst is door de onderzoeker dan ook vooral als een leidraad gebruikt.

## 3.5: Data-analyse

De data uit dit onderzoek is verzameld aan de hand van semigestructureerde interview. Ieder interview heeft ongeveer een half uur á driekwartier geduurd en werd opgenomen als de respondent hiertoe toestemming gaf. De focusgroep is aan de hand van dezelfde voorwaarden gehouden en duurde één uur (Bijlage 1). Vervolgens zijn deze opnames getranscribeerd. Vanzelfsprekend werd de data anoniem verwerkt. De transcripten werden geanalyseerd met behulp van het programma Nvivo.

### 3.5.1: BEI-methode

Het identificeren van de competenties is als volgt gedaan. Allereerst zijn de competenties die door respondenten rechtstreeks benoemd zijn, vergeleken met het model met competenties voor de hedendaagse ambtenaar (tabel 4). Dit model functioneerde als *sensitizing concepts* voor de 'oude' competenties van ambtenaren. Vervolgens is met de BEI-methode een analyse gedaan door de volgende vijf onderliggende karakteristieken te identificeren in het verhaal van de respondent en te kijken naar hun praktische acties in een situatie (Spencer & Spencer, 1993, p.9-11):

- Motivatie: waar de respondent vaak aan denkt en wat hij wil bereiken, wat uiteindelijk zorgt voor een handeling;
- Fysieke karakteristieken van een respondent kunnen invloed hebben in een handeling (Dit was in dit onderzoek niet het geval);
- *Self-Concept*: de houding, waarden en zelfbeeld van de respondent. De *Self-Concept* van een persoon, bestaande uit het directe waarden, houding en het zelfbeeld, kan acties van de respondent verklaren.
- Kennis: de kennis en achtergrond van de respondent op specifieke velden.
- Vaardigheden: de vaardigheid om een bepaalde fysieke of mentale handeling uit te voeren.

Vervolgens is op basis van de bovenstaande punten de onderzoeker op zoek gegaan naar competenties die ten grondslag zijn van acties in de praktijk.

### 3.5.2: Open dataportaal analyse

Bij de analyse van de open dataportalen van de verschillende gemeenten is gelet op de volgende factoren:

- De manier waarop gemeenten hun open data platform vormgeven. Hierbij is gekeken naar de hoeveelheid van de datasets, de actualiteit van de ontsloten data en de toegankelijkheid voor de 'gewone' burger.
- De manier waarop gemeenten hun interne datahuishouding vormgeven. Hierbij is gekeken of er daadwerkelijk beleid is, in hoeverre gemeenten hier actief mee bezig zijn en op welke manier. Daarnaast is de focus van de gemeente of afdeling beschreven of andere bijzonderheden in hun beleid of werkwijze.

### 3.5.3: Coderen aan de hand van Boeije (2014)

Ten slotte is er ook door middel van coderen gekeken naar de wisselwerking tussen competenties en naar de manier waarop ambtenaren met deze wisselwerking omgaan. De transcripten zijn gecodeerd. Allereerst is er open gecodeerd, waarbij de onderzoeker analyseert welke dilemma's of eventuele schuringen naar voren komen uit de handelingen van de ambtenaren. Ook noemden

ambtenaren de randvoorwaarden voor een open overheid. Tenslotte is er ook aan de hand van open coderen gekeken naar competenties van ambtenaren. Hieruit is een codeboom opgesteld. Vervolgens wordt er aan de hand van Boeije (2014) axiaal en tot slot selectief gecodeerd.

### 3.6: Kwaliteitscriteria

Bryman (2013) beschrijft het belang van een betrouwbaar en valide kwalitatief onderzoek. Binnen het kwantitatief onderzoek staan de volgende kwaliteitseisen centraal: *external reliability*; *internal reliability*; *internal validity* en *external validity*. Guba & Lincoln (1994, in: Bryman, 2013, p.384) stellen dat het belangrijk is om de oorspronkelijke 'kwantitatieve' kwaliteitseisen aan te passen aan het kwalitatief onderzoek. Zij komen tot de volgende kwaliteitseisen:

- Gelooftwaardigheid, wat parallel staat aan interne validiteit.
- Overdraagbaarheid, wat parallel staat aan externe validiteit.
- Zekerheid, wat parallel staat aan betrouwbaarheid.
- Conformiteitscriterium, wat parallel staat aan objectiviteit.

Hieronder wordt de waarborging van deze kwaliteitseisen binnen dit onderzoek toegelicht.

Allereerst wordt de kwaliteitseis geloofwaardigheid toegelicht. Het criterium geloofwaardigheid wil zorgen dat de interpretatie van de onderzoeker gelijk is aan wat de respondent daadwerkelijk bedoelde. In dit onderzoek is dit gewaarborgd doordat de respondenten het transcript van het interview toegestuurd krijgen (als zij dit wilden) en de ruimte hebben om daar feedback te leveren of aanpassingen te maken.

Ten tweede wordt het criterium overdraagbaarheid toegelicht. Overdraagbaarheid is in dit onderzoek gewaarborgd doordat de onderzoeker een toelichting zal geven op de context van de onderzochte gemeenten. Hierdoor kan in vervolgonderzoek rekening worden gehouden met de context waarin de resultaten zijn gevonden.

Ten derde de toelichting op het criterium zekerheid. Dit criterium wordt binnen dit onderzoek gewaarborgd, doordat de onderzoeker zo betrouwbaar mogelijk te werk is gegaan. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is intensief contact onderhouden met een onderzoeksgroep bestaande uit een onderzoeker en twee medestudenten. Tevens wordt de onderzoeker begeleidt door twee experts op het gebied van open overheid en open data gebruik. Door deze tweezijdig feedback is de onderzoeker binnen het onderzoeksproces begeleidt en behoedt voor vreemde of onlogische stappen.

Tot slot het conformiteitscriterium. Dit laatste criterium gaat in op de mate waarin de onderzoeker objectief is geweest. Alhoewel het niet mogelijk is om compleet objectief te zijn, wilde het onderzoek wel de ruimte geven aan de respondenten om hun eigen interpretatie te geven (Bryman, 2016, p.386). Deze vrijheid is gewaarborgd doordat de interviews werden gehouden met een topiclijst met open antwoordcategorieën. Hierdoor kregen de respondenten zoveel mogelijk ruimte om hun eigen interpretatie van de werkelijkheid weer te geven in hun antwoord.

Door deze toepassingen te doen in het onderzoek is er geprobeerd zo zuiver mogelijk wetenschappelijk onderzoek uit te voeren.

## HOOFDSTUK 4: RESULTATEN

Dit hoofdstuk beantwoordt de empirische deelvragen en belicht de uitkomsten van de interviews en documentanalyses en de online dataplatform analyses. In de inleiding zijn de volgende empirische deelvragen geformuleerd:

- Op welke manier wordt het 'zijn' van een open overheid vormgegeven binnen de organisaties?
- Welke competenties vraagt een open overheid van ambtenaren?
- Welke strategieën gebruiken ambtenaren voor het omgaan met de wisselwerking van 'oude' en 'nieuwe' competenties binnen de context van de organisatie?

In dit hoofdstuk worden in de bovenstaande volgorde deze deelvragen beantwoord.

### 4.1: Vormgeving van de open overheid

De gemeenten geven op verschillende manieren en om verschillende redenen vorm aan een open overheid. Hieronder wordt dit toegelicht.

#### 4.1.1: Drijfveren voor een open overheid

In het theoretisch kader is open overheid gedefinieerd aan de hand van de drie meest gangbare onderdelen van open overheid: transparantie, participatie en samenwerking. In de praktijk wordt door ambtenaren die bezig zijn met het data-gedreven werken en open dataprojecten bovenal transparantie gezien als het belangrijkste aspect van een open overheid. *“Dat gaat over open zijn wat je doet, open zijn over welke intenties je hebt, transparant handelen, mensen betrekken, laten zien welke afwegingen je neemt, (...) laten zien welke gegevens je hebt. We doen het geen wat je doen met overheidsgeld en daarmee geld van de inwoners, we werken hiervoor de inwoners.(...)Wees daar eerlijk en helder over, maak belangen inzichtelijk en laat soms ook duidelijk weten dat je bepaalde dingen niet kan doen en daar dus open en transparant in zijn, waarbij dus ook data bij komt kijken, dat zie ik meer als het containerbegrip open overheid.”* (Respondent 2). Naast duidelijke en eerlijke communicatie wordt transparantie, en daarmee de publicatie van open data, gezien als een middel om de burger te betrekken bij het beleid en een stukje 'macht' terug te geven aan de burger. *“(...) als buitenstaander kun je je veel beter voorbereiden op gesprekken, op overleggen die je hebt, op petitie (...) Als je als ondernemer ziet dat de gemeente altijd op maandag en donderdag afval zou moeten innen en verzamelen 's ochtends tussen 6-9 en je ziet gewoon dat het afval niet is opgehaald en je ziet ook dat er allemaal vrachtwagens te laat rondrijden, dan kun je daar een heel gericht handhavingsverzoek op indienen. Dat je zegt van dit klopt niet, jullie houden je niet aan jullie eigen afspraken. Dat geeft in het kader van transparantie wel een enorme plus denk ik.”* (Respondent 8). Data kan burgers helpen om ook de gemeente te controleren.

Ook op het gebied van open data willen veel gemeenten zich focussen op de gebruiker. Maar in de praktijk blijkt het vaak lastig om 'de gebruiker' van de open data een gezicht te geven. Het aantal bezoeken aan de site of downloads van de data wordt gemeten, maar is het vaak niet mogelijk voor burgers om feedback terug te leveren aan de gemeenten over de opengestelde data. *(Over contact met de gebruiker) En vervolgens, als antwoord op je vraag, hebben jullie ook nog data die interessant is voor ons? Die ons verrijken, die wij dan weer voor ons beleid kunnen gebruiken. Dat is eigenlijk een beetje mijn doel, zo is het nog helemaal niet. het is nog maar een pilot. Het is van hier naar buiten en succes ermee, zo ongeveer.”* (Respondent 1). Soms missen gemeenten ook de capaciteit of mogelijkheden om adequaat te reageren op reacties op de data openstelling. *“Maar dat ligt ook wel aan capaciteit. Het is niet benoemd als een corebusiness. We hebben een cultuurhistorische*

*basiskaart, daar was wel heel veel interesse voor om daar ook de stad bij te betrekken. Maar eigenlijk loop je gewoon tegen de organisatie en capaciteiten aan. Mensen kunnen wel allemaal leuke dingen gaan bedenken, maar er is wel iemand nodig die zorgt dat het er allemaal in klopt en het doet. Dus vanuit dat oogpunt... We wijzen er wel mensen op.”* (Respondent 7). Het is dus moeilijk voor gemeenten om de ‘gebruiker’ een gezicht te geven, tevens is het reageren op verzoeken vanuit ‘gebruikers’ niet altijd mogelijk door het programma of door te weinig capaciteit. Dit laat zien dat voor veel ambtenaren de redenen voor een open overheid en data publicatie, transparantie en een opener contact met de burger, soms ver weg liggen van de praktijk die zij kunnen bewerkstelligen.

### Voordelen van een open overheid

Veel ambtenaren zien wel de voordelen van open data projecten waarbij de burger wordt betrokken. Allereerst vanuit een bepaalde mate verantwoording. Hierbij kan er gedacht worden aan de verantwoording over de gekozen methoden van open data gebruik. *“Ik denk dat het belangrijk is om zo vroeg mogelijk al zo’n inwoner te betrekken bij zo’n ontwikkeling. Dat is heel moeilijk, maar wel noodzakelijk denk ik. Want anders heeft de inwoner geen idee meer wat er straks allemaal gebeurt en je bent wel als gemeente verantwoordelijk..”* (Respondent 5).

Daarnaast wordt er met burgers samengewerkt om input te krijgen over algemeen beleid op verschillende gebieden, bijvoorbeeld stadsontwikkeling of sociale zaken. Vaak wordt dit vooral met onderwijsorganisaties en andere bedrijven gedaan, daarnaast worden er ook enkele participatie projecten gedaan, waarbij de burger daadwerkelijk inspraak heeft over het beleid. Vaak gaat dit om praktische projecten zoals ruimtelijke ordening en afval verwerking. Dit wordt als positief ervaren en geeft vaak andere en nieuwe inzichten voor ambtenaren. Opvallend is wel dat er nog weinig combinatie projecten worden gedaan tussen data en participatietrajecten. Vaak is dit ondergebracht op twee verschillende afdelingen en niet binnen iedere gemeente wordt deze samenwerking makkelijk tot stand gebracht. *“En dan wordt er aan het einde nog een soort van participatiesausje overheen gegooid. Je moet die mensen aan de voorkant betrekken, want soms hebben ze hele gave ideeën en door dit project kom ik ook op allerlei dingen er is hier een clubje die is bezig met een eigen energie corporatie en die hebben onwijs veel kennis. Dat moet gewoon gedeeld worden met elkaar en dat moeten we als gemeente vind ik ook stimuleren en niet zo van dit is ons beleid. Dat is de klassieke manier, maar dat gebeurt nog steeds.”* (Respondent 1). De input van burgers wordt gewaardeerd, maar is in de praktijk soms moeilijk te vinden.

Tot slot, wordt er met burgers samengewerkt omdat burgers deze samenwerking expliciet opzoeken. *“Transitie van een mondige burger die terecht opstaat van: “hee dit is mijn stad, ik ben hier inwoner van en ik wil dus ook mede bepalen wat goed is voor mijn stad”. Ik denk dat dat een hele goede maar hele lastige ontwikkeling is zowel voor maatschappij als overheid. Hoe gaan we daar mee om? Hoe zorgen we dat niet alle schreeuwers gelijk krijgen? En dat vraagt dus ook weer een andere houding, andere competentie ook van de ambtenaren.”* (Respondent 2). Een ambtenaar moet om kunnen gaan met een burger die zelf het contact met de gemeente op zoekt.

Kortom, ambtenaren zien meerdere voordelen aan open data publicatie en (de al dan niet) daaruit voortvloeiende samenwerking met de burger. In veel gevallen geeft het een reflectie op methodes die de gemeente gebruikt om data publiceren, maar ook op het gebied van beleidsontwikkeling. In de praktijk lijkt het soms moeilijk om tijdig (vooraf) de input van burgers te vragen en te vinden op een bepaald beleid. Burgers vinden echter zelf steeds meer de weg naar de gemeente. Dit betekent dat ambtenaren in staat moeten zijn om hiermee om te gaan.

### 4.1.2: Vormgeving open data beleid (als onderdeel van open overheid)

Aan de hand van interviews met respondenten, enkele ondersteunende documenten en open dataportaal analyse is in dit onderzoek gekeken naar het open data beleid van verschillende gemeenten en op basis daarvan een analyse gemaakt. Om onderscheid te maken tussen de verschillende gemeenten zijn zij ingedeeld op inwoneraantallen. De resultaten van de analyse zijn in de onderstaande tabel te vinden. Hierbij is gelet op de volgende elementen:

- De manier waarop gemeenten hun open data platform vormgeven. Hierbij is gekeken naar de hoeveelheid van de datasets, de actualiteit van de ontsloten data en de toegankelijkheid voor de 'gewone' burger.
- De manier waarop gemeenten hun interne datahuishouding vormgeven. Hierbij is gekeken of er daadwerkelijk beleid is, in hoeverre gemeenten hier actief mee bezig zijn en op welke manier. Daarnaast is de focus van de gemeente of afdeling beschreven of andere bijzonderheden in hun beleid of werkwijze.

Gemeente	Extern open dataplatform (Formaat/kwaliteit/actualiteit van de ontsloten data)	Interne datahuishouding
<b>Groot (&gt;500.000)</b>		
Gemeente A	Uitgebreid online dataportaal, veel gegevens en datasets; vrij te downloaden, actuele data (API's). Daarnaast toegankelijk voor burgers zonder expliciete technische kennis door makkelijk te gebruiken GIS viewer.	Intern wordt van verschillende systemen gebruik gemaakt om data op te slaan. In dit onderzoek niemand gesproken vanuit de dataplatform, dus niks bekend over de focus van de afdeling.
Gemeente B	Uitgebreid online dataportaal, echter veel gegevens zijn niet herbruikbaar. De gegevens zijn wel in een kaart of grafiek gegoten waardoor voor burgers zonder expliciete technische kennis de data toegankelijk wordt gemaakt. De data is actueel.	Intern wordt er pragmatische gewerkt aan het vinden van data binnen de gemeente. Interne datahuishouding is nog niet op orde, maar met een net aangestelde Chief Data Operator wordt hieraan gewerkt. Open data wordt op pragmatische wijze gepubliceerd door een groep data-aanjagers binnen de gemeente.
<b>Middel (&gt;100.000)</b>		
Gemeente C	Geen open data portaal.	Intern druk bezig met de organisatie van de interne datahuishouding. Tevens wordt er wel gebruik gemaakt van innovatieve technische werkvormen tijdens bewonersavonden.
Gemeente D	Open data is beschikbaar via een landelijke platform. Data is actueel, maar het zijn niet heel veel datasets. Gemeente is actief bezig met het ontwikkelen van een Smartcity en heeft hierdoor een initiatievenportaal.	Intern druk bezig met de organisatie van de interne datahuishouding en het promoten van datagedreven werken. 'Smartcity' is vastgelegd in beleid en er is een aparte taskforce mee bezig. Er wordt veel ingezet op samenwerking met burgers en bedrijven.
Gemeente E	Open data is vrij toegankelijk voor hergebruik en actueel. Data is ook in te zien op een kaart.	Gemeente had al vrij vroeg een open data beleid en is bezig met de interne datahuishouding door middel van business intelligence team en data ambassadeurs. Er wordt ook actief meegewerkt aan innovatieve datagedreven projecten.
<b>Klein (&gt;30.000)</b>		

Gemeente F	Er is een open data platform met een aantal datasets. Op de publicatie van open data is geen expliciet beleid volgens een respondent. Data is niet perse actueel.	Intern wordt datagedreven gewerkt vanuit een onderzoeksafdeling. Er wordt aan de hand van beleid gewerkt aan een open overheid, waar veel ruimte is voor experimenten. Het beleid heeft een focus op het contact met de burger.
Gemeente G	Het externe data platform is gegoten in een GIS viewer. Makkelijk te gebruiken voor een technisch onderleggende burger. De data is niet vrij te downloaden voor hergebruik, daarnaast is er niet heel veel data beschikbaar.	De focus van de gemeente ligt voornamelijk op de interne datahuishouding. Ook de GIS viewer is voornamelijk intern georiënteerd. Zijn pragmatisch aan de slag gegaan met de lokalisering van informatie binnen de gemeente. De gemeente wil graag datagedreven werken.
Gemeente H	Het externe data platform is gegoten in een GIS viewer. Makkelijk te gebruiken voor de burger. Data is vrij te downloaden voor de gebruiker, maar er is nog niet heel veel data beschikbaar.	Binnen de gemeente is er nog geen beleid op het gebied van databeheer, open overheid of datagedreven werken. Door enkele data-aanjagers wordt binnen de gemeente gewerkt aan het datagedreven werken. Zij zijn erg op zoek naar mandaat vanuit het bestuur van de gemeente. Zij zijn bezig met het opzetten van een datalab.
Gemeente I	Geen open data portaal.	Gemeente is nog in het beginstadium van het informatiebeheer binnen de gemeente. Na vorming van beleid willen zij veranderen naar een organisatie die digitaal werkt. Dit is een grote stap voor een kleine gemeente. Door de informatiemanager wordt hard gewerkt aan het creëren van bewust zijn binnen de gemeente en procesmanagement.

*Tabel 7: de vormgeving van het open data 'beleid' (als onderdeel van open overheid) per gemeente.*

In de bovenstaande analyse vallen de volgende punten op. Allereerst is hier te zien dat iedere gemeente een andere werkwijze heeft, die al dan niet in een mandaat of beleid is gegoten. De publicatie van open data gebeurt op verschillende wijze. Als verschil kunnen we allereerst zien dat de grote gemeenten meer data online hebben staan en een betere kwaliteit. Dit is niet verwonderlijk omdat deze gemeenten over het algemeen meer geld en capaciteit hebben om te investeren in dit databeleid. Hoewel deze gemeenten koploper zijn op dit gebied ten opzichte van de middelgrote en kleinere gemeenten, geven de respondenten aan dat het ook binnen deze gemeente lastig is om de cultuur te veranderen op het gebied van datadeling.

Tussen de middelgrote gemeenten en de kleine gemeenten valt niet direct een verschil op te merken. Opvallend is dat het databeleid zowel intern als extern afhankelijk is van de mate waarop de gemeentelijke organisatie hier aandacht aan besteedt. Respondenten vertellen voornamelijk dat ze op zoek zijn naar de ruimte om te experimenteren. Hierbij helpt het als deze ruimte in een beleid of mandaat is vastgelegd.

Daarnaast leggen sommige gemeenten meer de focus op het participatie-gedeelte binnen open overheid en zijn vanuit daar minder bezig met datagedreven werken.

Tot slot pakken gemeenten het open data beleid verschillend aan. Er zijn enkele gemeenten die aan het pionieren zijn gegaan en gewoon dingen online hebben gezet en daarbij een uitgebreide dashboard met open data hebben gecreëerd. Sommige gemeenten zijn pragmatisch te werk gegaan en begonnen bij de interne datahuishouding, hierbij gaat het vooral om de kwaliteit en vindbaarheid



van de data intern, waarbij daarna weloverwogen datasets of kaarten online zijn gezet. Hier is niet perse een verschil op te merken op basis van de grote van de gemeente.

Echter, voor iedere gemeente is de interne informatiehuishouding nog een ontwikkeling waar veel stappen in moeten worden genomen. Veel respondenten zien het dan ook als hun taak om dit intern aan te jagen en te verbeteren, zodat de gemeente in de toekomst meer datagedreven kan gaan werken en dat de data daarvoor ook vindbaar is.

### 4.1.3: Intensivering van het contact met de burger

Een open overheid is echter meer dan datagedreven werken. Zoals in het theoretisch kader is een belangrijk punt van een open overheid vernieuwd en open contact met de burger. Zoals hierboven is te lezen zijn veel van de respondenten bewust van de vernieuwde relatie tussen overheid en burger en zien zij de voordelen hiervan in. In het theoretisch kader is de theorie van Sieber & Johnson (2015) kort besproken. Zij geven een beeld van de veranderende relatie tussen burger en overheid. In hun onderzoek worden vier modellen omtrent de openstelling van open data en de rol van overheid en burger gepresenteerd. Het vierde model veronderstelt een *two-way street* in communicatie tussen de burger en de overheid.

Echter, de mate waarin reactie wordt gezocht van burgers is verschillend per onderwerp. *“Nou dat ligt eraan wat het onderwerp is. Bij de ene wil je gewoon consultatie doen, bij de ander wil je hen meer betrekken bij een besluitvorming en soms wil je het ook helemaal vrij laten. En dat gebeurt nog niet echt, dat je gewoon mensen zelf een oplossing laat zoeken voor problemen hè. Want dat zou voor mij de ultieme stap zijn, ook bij smart city. Dat je bijvoorbeeld een challenge hebt en zegt van nou we hebben dit probleem, kom maar met oplossingen. Dat is vaak nog wel een lastige, want dan zie je toch dat mensen zeggen: “Ja hallo, ik betaal jullie ervoor om problemen op te lossen””* (Respondent 3). Uit dit citaat blijkt ook dan veel gemeenten nog niet op dat niveau aan het samenwerken zijn met burgers en hun omgeving.

Wel worden voorbeelden over hoe deze samenwerking tussen overheid en burger eruit zou moeten zien. *“Het is eigenlijk een soort van onderhandelen waarbij iedereen eigenlijk een gelijkwaardige positie heeft. Dat vraagt natuurlijk wel wat. Een overheid is namelijk ook een samenspel, een construct van politieke belangen met een politieke agenda's, die ook weer allemaal ideeën hebben en dat voor elkaar willen krijgen. Dus dat betekent als je participeert en samenwerkt met elkaar. Dat betekent dat je geen verborgen agenda's meer moet hebben. Maar dat je dus echt open kaart moet spelen. Open kaart spelen betekent dus echt ook dat je weleens zegt: “we weten het eigenlijk niet”. Of “ik weet het nog niet”. En het betekent ook dat je eerlijk bent over wat wel en niet onderhandelbaar is.”* (Respondent 14). Samenwerking met burgers gaat dus ook over open en eerlijke communicatie. Dit hangt wederom weer samen met de transparantie vanuit de overheid. *“Maar als je dan laat zien, nou op die reden kiezen we die plek niet en de andere twee plekken kunnen allebei en jullie mogen kiezen. Dan ben je denk ik zo open als moet, en dan ben je ze (inwoners) er ook bij aan het betrekken. Je bent transparant en je laat zien waarom je bepaalde dingen niet doet”* (Respondent 11).

Respondenten geven aan dat het betrekken van burgers bij beleid is iets wat binnen veel gemeenten gebeurt. Vaak wordt dit gedaan door middel van inwoneravonden of online burgerpanels. Hierdoor wordt er vooral aandacht besteed aan de participatie van burgers. Echte samenwerking komt bij bijna geen enkele gemeente voor. Alleen de gemeenten die expliciet in beleid aandacht besteden aan dit punt door middel van een initiatievenloket of een beleid dat in gaat op de veranderende relatie tussen burger en gemeente laten meer samenwerkende vormen zien. Maar ook bij deze gemeente staat de samenwerking tussen gemeente en burger nog in de kinderschoenen en is het nog niet dagelijkse praktijk, maar meer vormgegeven in een taskforce of interne actiegroep.



Respondent 1 geeft aan dat om te kunnen samenwerken er een nieuw soort ambtenaar moet ontstaan: *“Maar ik zie ook dat de rol van de ambtenaar gaat veranderen. Sowieso zullen we veel meer met de omgeving te maken krijgen. Omdat we moeten gaan co-creëren in mijn beleving, want we hebben allemaal complexe opgaves en maatschappelijke opgaves, die wij als overheid niet alleen kunnen oplossen. Dat betekent dat we een heel ander soort ambtenaar nodig gaan hebben”* (Respondent 1). Hoe deze ambtenaar er dan uit moest gaan zien vond de respondent lastig uit te leggen, maar het gaat vooral om het oog hebben voor de burger: *“Netwerken en snappen wat mensen in de buurt nodig hebben. Die wijkmanagers, die doen dat al. Alleen de koppeling met de interne beleidsorganisaties moet nog even komen.”*

Kortom, binnen de onderzochte gemeente is er een bewustzijn over de voordelen en redenen waarom men zou werken aan een open overheid. In de praktijk lijkt dit echter moeilijker vorm te geven. Op het gebied van open data en de interne datahuishouding pakt iedere gemeente dit anders aan. De focus ligt veelal intern en daarnaast zijn open dataportalen niet altijd makkelijk toegankelijk voor de gewone burger. De start van open databeleid binnen gemeente komt veelal van individuele ambtenaren die hierin het voortouw nemen. Daarnaast blijken gemeente het lastig te vinden om de samenwerking met de burger op te zoeken. Enkele gemeenten hebben een expliciet open overheid beleid of werken aan Smartcity onder andere door middel van een initiatievenloket. Contact met de burger ligt ook veel al in de communicatie vanuit de overheid. Over het algemeen valt er te stellen dat zowel het data- als samenwerkingsbeleid bij veel gemeenten nog in de kinderschoenen staat en daarmee de open overheid beweging nog niet gemeenschappelijk goed is binnen de gemeentelijke organisaties. Om een open overheid vorm te geven binnen de gemeentelijke organisatie is een ‘nieuw soort ambtenaar’ nodig. Ambtenaren moet anders gaan werken en hebben daarbij wellicht ook andere ‘nieuwe’ competenties nodig. Het onderstaande stuk geeft hier aandacht aan.

## 4.2 Benodigde competenties van de ambtenaar

In het theoretisch kader is aandacht geschonken aan de groeiende lijst met competenties die ambtenaren zouden moeten hebben om te werken binnen een open overheid. Op basis van de BEI-methode en interviews kwamen de volgende competenties naar voren die een ambtenaar zou moeten hebben (zie tabel 6). In de tabel zijn een zevental competenties dikgedrukt, omdat deze competenties het meest gezien zijn bij of benoemd door ambtenaren in de interviews. Deze competenties zullen onder de tabel verder worden toegelicht.

<b>Competenties van een ambtenaar:</b>	<b>Genoemd door/ gezien bij:</b>
• Transitie van abstract naar concreet denken	1 respondent
• Communicatieve vaardigheden	4 respondenten
○ Emotionele intelligentie	2 respondenten
○ Toelichting van beleidskeuzes aan burgers	1 respondent
• ‘buiten kijken’	4 respondenten
○ Betrekken van burger netwerken	9 respondenten
• Data-technische competenties	-
○ Herkennen van data-sets	6 respondenten
○ Snappen wat je met data kan	10 respondenten
○ Uitleggen van de mogelijkheden van data	7 respondenten
• Deskundigheid	6 respondenten
○ Relatie maatwerk en deskundigheid	3 respondenten
• Open houding	3 respondenten
• Persoonlijke competenties	3 respondenten

• Politiek bewustzijn	2 respondenten
• Pragmatisch werken	4 respondenten
○ Experimenteren	3 respondenten
○ Flexibiliteit	2 respondenten
• Samenwerken	11 respondenten
• Innovatieve competenties	
○ Kansen zien	8 respondenten
○ Tegen de stroom in gaan	3 respondenten
○ Weerbaarheid (durven stoppen)	2 respondenten

Tabel 8: Genoemde competenties in de interviews

#### 4.2.1: Betrekken van burgers in netwerken

Een van de veel genoemde competenties is het betrekken van burgers bij het vormen en maken van beleid, oftewel het netwerken. Alhoewel dit ook gezien kan worden als activiteit op zich, ligt hier ook een competentie aan ten grondslag. *“En nu wordt er echt wel verwacht, dat je meebuigt met de huidige tijd, en dat je veel meer nou ja in contact staat met de buitenwereld en veel meer de gesprekken voert, mensen veel beter op weg helpt.”* (Respondent 10). Het besef dat de overheid steeds meer in contact gaat staan met de samenleving en daarmee in directe zin ook de burger komt in veel gesprekken naar voren: *“Zolang je niet in gesprek gaat met mensen en je toets dat niet en de dialoog ga je niet aan, dan ga je ook geen resultaten behalen. Of in ieder geval in mijn ogen niet een gewenst resultaat.”*(Respondent 8). Enkele respondenten laten, net als respondent 8, de noodzaak zien voor een gesprek met de burger: *“ik denk dat dat heel belangrijk is, zeker ook als kijkt naar nieuwe technologieën en artificiële intelligentie, waarbij het steeds ingewikkelder wordt en moeilijker te begrijpen, denk ik dat het belangrijk om zo vroeg mogelijk al zo’n inwoner te betrekken bij zo’n ontwikkeling. Dat is heel moeilijk, maar wel noodzakelijk denk ik. Want anders heeft de inwoner geen idee meer wat er straks allemaal gebeurt en je bent wel als gemeente verantwoordelijk”* (Respondent 5). Kortom: het is belangrijk dat je als ambtenaar in staat bent om contact te leggen en te behouden met de burger.

Vaak wordt dit ‘netwerken’ als een competentie *an sich* genoemd, maar dit wordt ook vaak in combinatie gesteld met de communicatieve competenties. Bijvoorbeeld zoals de respondenten 14 en 5 doen: *“Daarbij vind ik dat communicatie competenties, dus het communiceren, begrijpelijk praten, verbinding maken met elkaar, maar ook het vertellen hoe het zit, dat dat belangrijke competenties zijn. Die misschien voor jongere generaties heel vanzelfsprekend zijn, die denken in netwerken.”* (Respondent 14). *“Communicatie, communicatieve vaardigheden is denk ik echt heel erg belangrijk, relaties kunnen opbouwen, netwerk kunnen opbouwen en onderhouden, echt heel belangrijk.”* (Respondent 5). Voor het netwerken zijn de communicatieve competenties nodig.

Voorbeelden hiervan zijn luisteren: *“ (Over gesprekken met burgers) Dus dat is heel belangrijk om daarnaar te luisteren en dat ook serieus een plek te geven. Niet alleen maar luisteren en er niks mee doen. Maar ook terug te geven, in het kader van open overheid, wat je daarmee hebt gedaan.”* (Respondent 10); of inzien welke impact je als gemeente hebt: *“Ik was al eerder met deze doelgroep in contact geweest. Maar we hebben ook wel bewust gekozen om in dit project niet direct de gemeente onderdeel van te laten zijn. (...) Want dan waren ze ook wat vrijer in wat ze konden meedelen of niet en je merkte toch dat de ondernemers als je daarmee rond tafel gaat zitten, ze hebben toch hun belang, en ze zijn in sommige zaken ook afhankelijk van de vergunningen die ze van de gemeente krijgen, dat ze daar dan ook wel wat argwanend in zijn om helemaal het achterkant van de tong te laten zien.”* (Respondent 8). Noodzakelijke communicatieve vaardigheden, nodig voor het

netwerken, bestaan ondermeer uit emotionele intelligentie, weten met wie je in gesprek bent en de intentie om echt te luisteren naar wat je wordt verteld.

#### 4.2.2: Data-technische competenties

Ten tweede worden data-technische competenties veel genoemd door respondenten. Ambtenaren die werken met data en datagedreven werken aanjagen binnen de gemeentelijke organisaties, laten vaak merken dat de huidige beleidsambtenaren nog niet voldoende data-technische competenties hebben. *“Het kennisniveau van de gemiddelde ambtenaar op het gebied van gegevens en data en AI is vrij laag. Dus daar zit gewoon een enorme uitdaging.”* (Respondent 5). De uitdaging is om deze medewerkers te leren om met data om te gaan en daarin meer competenties te ontwikkelen. De vraag is echter in welke mate beleidsambtenaren data-technische competenties nodig hebben.

Respondent 2 geeft een geïmproviseerde schaal van datavaardigheden: *“Eén is überhaupt gewoon het bewust zijn dat er gegevens zijn en dat je er iets mee kan. Twee is in staat zijn om iemand anders een vraag te stellen die diegene op kan lossen met data. En de derde is echt zelf met knoppen, kennis kunnen werken aan gegevens.”* Veel respondenten geven aan dat beleidsambtenaren moeten toe werken naar het tweede ‘niveau’. *“Data expert wil ik niet zeggen, maar je moet er wel verstand en gevoel bij hebben. Je moet weten hoe je dingen aan elkaar kunt knopen. Je moet weten waar het overgaat. Je moet met data en informatie om kunnen gaan en dat is denk ik wel een verandering voor veel mensen hier.”* (Respondent 6). Of zoals een beleidsambtenaar het zelf uitlegt: *“Ja, je moet er ook wel iets van snappen natuurlijk en ik zelf ben helemaal niet zo technisch. Ik weet hoe dingen werken, wat ik er mee kan doen, dat vind ik belangrijk.”* (Respondent 3).

Bijna geen enkele respondent geeft aan dat iedere ambtenaar volledig moet leren om gaan met data en zelf ook meer leren op het gebied van het bouwen van datatools etc. *“Ik denk dat het zinvol is om mensen wel een beetje know-how uit te leggen en gewoon aan te geven van dit is wat je er mee kan, gebruiken we de tools die er zijn optimaal en weten we hoe we dat moeten doen? Mis je scholing daar op dan zou je mensen daar op nog kunnen opleiden. Maar ik zou er wel voor waken om niet allemaal hyper data georiënteerde ambtenaren te creëren, want die hebben primair hun taak ergens anders.”* (Respondent 8). Beleidsambtenaren hebben primair hun taak ergens anders liggen. Door het creëren van hyper data georiënteerde ambtenaren kan deskundigheid op het gebied van bepaalde beleidsterreinen verloren gaan, wordt in een aantal interviews verteld. Daarom is het bovenal belangrijk dat beleidsambtenaren durven vragen om hulp en leren samenwerken met de afdelingen die wel de datakennis in huis hebben, zoals ook te zien is in de tweede schaal van datavaardigheden, zoals benoemd is door Respondent 2.

#### 4.2.3: Deskundigheid

Een andere competentie die veelvuldig genoemd werd is de deskundigheid van de ambtenaar. Hiermee wordt bovenal bedoeld op de vakinhoudelijke kennis van de beleidsambtenaar. Deze competentie is niet nieuw, zelfs in het Weberiaanse competentieprofiel van de ambtenaar 1.0 komt deze competentie al naar voren. Opvallend is dat deze competentie vaak genoemd werd in relatie tot de interpretatie van data. *“Vooral ook met mensen die vakkennis hebben van die data. Ik zit dan meer vanuit de datakant, maar je hebt altijd mensen nodig die gewoon de gegevens kennen en kunnen beoordelen of dat wat je ziet ook zinnig is.”* (Respondent 7). Vakinhoudelijke kennis zorgt dat ambtenaren data kunnen omzetten naar informatie, die betekenis geeft aan de data. Daarnaast is dit belangrijk voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van de data.

Respondent 6 geeft ook aan dat het belangrijk is dat ambtenaren ook in de toekomst deze kennis blijven behouden: *“Maar waar ik dan bang voor ben is dat de persoon of de ambtenaar op een*

*gegeven moment de expertise en de know-how gaat missen omdat hij het zelf nooit meer doet. Dus daar moet je voor waken dat zo'n persoon de know-how blijft houden door mee te draaien of mee te werken af en toe. Dus dat dat niet uit elkaar gaat groeien. Op het moment dat we echt naar zo'n regie gemeente toe gaan, dan moeten we daar echt wel voor waken.”* (Respondent 6). Zoals toegelicht in het theoretisch kader, laat deze competentie wederom zien dat ‘oude’ competenties belangrijk blijven voor de ambtenaar, maar dat het competentieprofiel alleen maar groeit.

#### 4.2.4: Samenwerken

De competentie samenwerken wordt in bijna ieder interview genoemd. Net als de competentie deskundigheid is deze competentie niet nieuw. Ook deze competentie wordt genoemd door zowel 't Hart (2014) en Steijn (2009). Maar omdat deze competentie het meeste genoemd is van alle competentie wordt het hier nog kort toegelicht.

De competentie samenwerken kan worden uitgesplitst in intern (integraal) samenwerken en samenwerken met externen. Allereerst de samenwerking met externen. Het is belangrijk om goed te kunnen samenwerken met externen, zodat er grip op de situatie wordt behouden. Ambtenaren moeten zelf blijven nadenken, ook als de gemeente onderzoek of beleid uitbesteed. *“Ja, en ook gebruik maken van elkaar en niet alleen in je eigen, ja in je eigen hoofd willen blijven. Dat zie je wel heel veel bij beleidsstukken hierzo, dat is geschreven vanuit één iemand of ze geven gewoon de opdracht aan een onderzoeksbureau, van: “Nou werk het maar uit”. En daarna leveren ze het aan van: “Laat de raad er maar een beslissing over nemen.””* (Respondent 4). Niet alleen de samenwerking met onderzoeksbureaus wordt genoemd, maar ook de samenwerking met burgers.

Hierin ligt deze competentie dichtbij de competentie ‘netwerken’. Bij de competentie samenwerken gaat het echter niet alleen om het contact leggen en jezelf in een netwerk bewegen, maar ook naar de manier waarop een ambtenaar de samenwerking vormgeeft. *“Ga samenwerken, een onderzoek in statistiek, in geo, bussiness intelligence. Een beleidsambtenaar binnen het sociaal domein, zorg dan dat die mensen bij elkaar komen en dan op die manier het vraagstuk oplossen. Dus het is wel veel meer van, benut je expertise, die moet je behouden en moet je blijven door ontwikkelen. Maar benut die ook zo goed in een groep en blijf met elkaar samenwerken.”* (Respondent 6). Het is dus belangrijk dat een ambtenaar de juiste mensen bij elkaar brengt, zowel intern in de organisatie of extern buiten de organisatie.

Het integraal samenwerken is een belangrijke verandering, die plaats moet gaan vinden binnen de gemeentelijke organisatie volgens veel respondenten. *“Het zit hem heel erg over integraal willen werken ondanks dat je een vakdiscipline vertegenwoordigt. Het zit hem heel erg in samenwerking, in communicatie, open zijn, compromissen willen sluiten, nieuwsgierig zijn, leergierig, digi-vaardig en wat het ook moge zijn is natuurlijk ook heel erg divers.”* (Respondent 2). Omdat deze competentie een verandering moet vormgeven binnen de organisatie, wordt het vaak weergegeven als een combinatie aan competenties, zoals ook hierboven weergegeven.

Tot slot wordt het integraal samenwerken door sommige respondenten gekoppeld aan de leeftijd van ambtenaren. *“Een mooi voorbeeld is hoe makkelijk jongeren cross-over samenwerken. So natural. Terwijl bij ons bij de wat oudere mensen alle hekken moeten worden afgebroken voordat we überhaupt gaan denken aan integraal. Integraal is volgens mij geen woord voor iemand van 23. In ieder geval onder de 30.”* (Respondent 14). Hier wordt de indruk gewekt dat deze competentie voor ‘jongere’ ambtenaren als vanzelfsprekend wordt ervaren in tegenstelling tot de ‘oudere’ ambtenaren.

#### 4.2.5: Innovatieve competenties

De laatste competentie die ook veel is benoemd is de 'container'-competentie 'innovatieve vaardigheden'. Respondenten vonden het lastig om hier een omschrijving van te geven. Respondent 11 vertelde het volgende: *"Dan moeten de afdelingen niet alleen meer samenwerken en datadelen, maar dan moeten we ook met anderen gaan samenwerken. En dat vraagt wel echt hele andere vaardigheden, je moet op een andere manier creatief worden. Dan bedoel ik niet dat je lekker kan knutselen, maar dan bedoel ik dat je op andere inzichten kan komen. Dat je andere ideeën gaat krijgen, dat je wat mij part naar de gaming-industrie gaat kijken hoe zij daar dingen doen. Misschien kunnen wij dat wel toepassen in ons 3D datamodel stad. Dat je op die manier gaat kijken en dat is... Ik ben zelf ook niet zo van het veranderen. Maar dat is wel nodig."* Het 'anders kijken' of creatief worden kwam ook in andere voorbeelden van respondenten naar voren. Respondent 6 vertelde in een interview over een grote digitale tafel van hun Geo-afdeling, die zij constant aanbieden bij andere afdelingen. *"Nou ja, het is voornamelijk uit ons gekomen. Wij hebben eigenlijk gezien dat we dit (grote digitale tafel) konden inzetten. Dus dat moeten we vooral promoten en PR doen en continue bij andere afdelingen langs gaan en zeggen wij hebben zo'n tafel hartstikke handig als je het gebruikt op een bewonersavond."* (Respondent 6). Als afdeling zagen zij een kans in dit digitale hulpmiddel. Maar om door te zetten binnen de organisatie was veel eigen initiatief nodig. Ook andere respondenten zien dit: *"Maar ik denk in het algemeen dat er meer initiatief nu wordt verwacht van ambtenaren. In de traditionele ambtenarij moesten ze vooral doen wat er gezegd werd. Dat is nu heel anders. Je moet veel actiever zijn en ondernemender."* (Respondent 13). De competentie 'innovatieve competenties' gaat om het zien van kansen, het initiatiefrijk zijn en creativiteit.

#### 4.2.6: Veranderende competenties van de ambtenaar

De bovenstaande uitgelichte competenties komen bijna allemaal overeen met competenties uit "het samengevoegd model competenties van de hedendaagse ambtenaar" in het theoretisch kader (Tabel 4). De nieuwe competenties zijn echter de data-technische competenties, die vaker benoemd werden in interviews. Omdat in dit onderzoek open data projecten als casus zijn genomen, is dit echter niet verwonderlijk.

Volgens de respondenten hoeft niet iedere ambtenaar grote digitale vaardigheden te hebben, als een ambtenaar maar snapt wat de mogelijkheden zijn van datagedreven werken en wat je er mee kan. Het gaat er om dat ambtenaren leren samenwerken en over de muren van hun eigen afdeling durven te kijken. Digitale vaardigheden hoeft de beleidsambtenaar niet zelf te hebben, hiervoor kan hij/zij samenwerken met een data-technicus van bijvoorbeeld een GEO-afdeling of van de datasquad binnen de gemeente. De competentie samenwerking wordt dus gezien als een brug tussen beleidsambtenaren en data-ambtenaren.

Dit laat zien dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen twee verschillende soorten ambtenaren. Enerzijds de data-ambtenaar, die binnen zijn/haar gemeente vaak de drijvende kracht is achter het datagedreven werken en ambassadeur is voor het databeleid. Anderzijds zijn er vakinhoudelijke beleidsambtenaren, die al dan wel of niet ervaring hebben met dataprojecten, maar in beginsel bezig zijn met de primaire taak van de gemeente. Deze ambtenaren hoeven niet dezelfde competenties te hebben. Maar bij beiden ligt er een andere nadruk op de benodigde competenties. Respondenten geven aan dat beleidsambtenaren (adviseurs en strategen) op een bepaald niveau andere vaardigheden nodig hebben dan ambtenaren vanuit de data-afdelingen. Voor beleidsambtenaren blijft de deskundigheid bovenal belangrijk. Voor data-ambtenaren wordt het communiceren en het 'data' kunnen uitleggen als belangrijk ervaren.

Het integraal samenwerken is belangrijk voor iedere ambtenaar en zal in de toekomst alleen maar belangrijker worden, verwachten respondenten. Hiermee wordt bedoeld dat een ambtenaar over de grenzen van zijn eigen afdeling durft heen te kijken en daardoor voor vraagstukken richting de data-afdeling durft te stappen of kan samenwerken met externen, die meer specialistische datakennis hebben.

Veel van deze competenties zijn dus hetzelfde als de al bestaande lijst aan competenties uit de verschillende modellen in het theoretisch kader. Dit laat in ieder geval zien dat de 'oude' competenties blijvend belangrijk zijn. Opvallend is dat de competentie 'resultaatgericht werken' niet naar voren is gekomen in de interviews. Respondenten spreken over procesmatig werken, maar leggen geen nadruk op resultaatgericht werken of doen dit pas na een vraag van de onderzoeker.

### 4.3: Wisselwerking tussen competenties

Zoals hierboven duidelijk wordt, is het vormgeven van een open overheid en daarbij komende datagedreven werken geen makkelijke opgave voor gemeenten. Ambtenaren lopen tijdens het vormingstraject tegen verschillende dilemma's aan. Allereerst doordat 'oude' en 'nieuwe' competenties met elkaar schuren. Ten tweede zorgt ook de context van de organisatie voor enkele dilemma's. Beide worden hieronder toegelicht. Tevens wordt er aandacht besteed aan de manier waarop ambtenaren met deze dilemma's omgaan.

#### 4.3.1: Dilemma's: Wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties

##### Data is een 'extra' : Innovatie vs. Resultaatgericht werken

Het eerste dilemma dat naar voren komt uit de interviews is dat datagedreven werken wordt gezien als 'extra' naast het reguliere werk. Dit dilemma komt voornamelijk naar voren in interviews met data-ambtenaren. Zij zijn allen bezig om binnen de gemeentelijke organisatie het werken met data te bevorderen. Vaak vinden echter de beleidsambtenaren het moeilijk om het datagedreven werken op te pakken naast hun primaire taak, het beleid ontwerpen. *"Maar ook over werkc apaciteit, omdat dat dit soort dingen die komen er nu allemaal bij komen. Die komen zeg maar naast het reguliere werk. Waarbij het in de praktijk heel begrijpelijk is dat regulier werk altijd voor gaat. Maar dit is het nieuwe reguliere werk of het reguliere werk van de toekomst, dit gaat er bij horen. En dat valt in de praktijk nu nog wel eens van tafel, simpelweg omdat het primaire werk door moet."* (Respondent 2). Het dilemma dat uit dit citaat naar voren komt, is dat van een organisatie die niet de tijd geeft om te gaan veranderen, maar wel verandering wil. Veel data-ambtenaren proberen verandering richting een open overheid te generen door praktisch te maken wat de voordelen zijn van werken met data of door op basis van voorbeelden waarschuwingen te geven. Respondent 5 vertelde het volgende voorbeeld:

*"Want dan valt dat kwartje, want dan zien ze het eigen belang ook. En dat is denk ik heel erg belangrijk, als je het algemeen gaat hebben over data is belangrijk, dat werkt niet. Als je echt van pas op je moet je wachtwoord sterk maken, want je wordt mogelijk slachtoffer van phishing of hacking, denkt iedereen zal mij niet overkomen, mijn wachtwoord is nog steeds winter2018 weet je. Totdat je hier een voorbeeld hebt, waarbij iemand inderdaad slachtoffer wordt van hacking en je dat kunt gebruiken van: "Jongen, let op, het is gebeurd. Het is iemand overkomen." "Oh, dan moet ik er opletten." Dus dat heel dichtbij de mens brengen, bij hun eigen werk, dat werkt denk ik het beste."* (Respondent 5).



Ook Respondent 4 werkt op deze manier: *“Nee, want het is echt vanuit de techniek eigenlijk meer om de organisatie te laten zien van; joh dit is wel mogelijk met visualisatie, in plaats van, ook voor de beleidsambtenaar, in plaats van dat je met lijstjes werkt, dat je gewoon de kaart gewoon op de website kan publiceren en laat zien van; welke boom beschermt is en welke niet.”* (Respondent 4).

Toch ervaren ambtenaren niet de ruimte om te gaan werken met data. Respondent 8 is een beleidsambtenaar met ervaring op het gebied van werken met data en kent de voordelen. Toch valt in haar huidige werkzaamheden het datagebruik vaak weg.

*“Ik denk dat als je ziet dat de werkdruk gewoon heel hoog is op dit moment, dat mensen überhaupt bezig zijn om hun deadlines en termijnen te halen. Dan is dit element wel eentje die als eerste sneuvelt, want het kost gewoon tijd. Het kost tijd om informatie in te voeren, om het up tot date te houden en anders heeft het ook geen zin om het te gaan raadplegen. Ik denk dat daar misschien ook wel de prioriteit wat ontbreekt, omdat er gewoon andere prioriteiten zijn, die wat hoger op de agenda zitten en als het dan niet iets is waar je heel veel affiniteit mee hebt, dan zul je dat niet zo snel doen. Daar ben ik er zelf ook iemand van, want ik ken het nut ervan.”* (Respondent 8).

Dit citaat laat duidelijk de uitdaging binnen veel van de gemeentelijke organisaties zien. Van ambtenaren wordt verwacht dat ze veel verschillende competenties bezitten. In het theoretisch kader kwam de tabel van de competenties van de hedendaagse ambtenaar naar voren (tabel 4). Uit dit model komt naar voren dat resultaatgericht werken een belangrijke competentie is voor ambtenaren. De bovenstaande citaten ondersteunen dit punt. De gemeente verwacht bepaalde resultaten van een ambtenaar. Maar er is te weinig tijd om dit te doen en daarbij nieuwe werkwijzen zoals datagedreven werken of participatieprojecten uit te voeren of uit te proberen. Bovenal wordt er op aangedrongen binnen de gemeente om met resultaten te komen en omdat datagericht werken als tijdrovend of als ‘extra’ wordt gezien, wordt bij schurende verwachtingen vaak gekozen om de data achterwege te laten. Binnen de gemeentelijke organisatie liggen er dus geen prioriteiten op het gebruik van data binnen de primaire taak.

Kortom, dit dilemma laat een schuring zien tussen enerzijds een ‘oude’ competentie zoals resultaatgericht werken en anderzijds de innovatieve ambtenaar, die data-technische competenties wil inzetten en kansen ziet voor nieuwe werkvormen. Sinds dat NPM intrede heeft genomen in de werking van de Nederlandse bureaucratie wordt er van ambtenaren resultaatgerichtheid verwacht. De ambtenaar 2.0 moet ‘resultaatgericht zijn’ en de ambtenaar 3.0 moet ‘scherp op resultaat’ zijn. Opvallend is dat door bijna niemand van de respondenten resultaatgericht werken als een competentie genoemd wordt als een benodigde competentie binnen een open overheid. Het initiatief nemen, het zoeken naar kansen wordt, de innovatieve vaardigheden worden belangrijker in een open overheid dan het verantwoorden van direct resultaat.

### Politieke landschap: Transparantie vs. Politiek bewustzijn

Ten tweede speelt verantwoording aan de politiek een grote rol. Bijna iedere respondent stelt dat het interne landschap en belangen binnen de gemeente om de vier jaar veranderen en dat dit soms vertragend kan werken voor het aanjagen en ontsluiten van open data. *“Want eigenlijk, vier jaar lang heb je een college zitten dan schakel je met de wethouder, dan zit je op één lijn en dan groei je eigenlijk toe naar en dat wordt met informatiebeleid, ga je het informatiebeleid inderdaad bij de raad inbrengen en wordt er een akkoord op gegeven. Dan krijg je verkiezingen, dan krijg je een hele andere wethouder en dan ineens krijg je ook een hele andere richting van; wat is nou het belangrijkste. En dan moet je eigenlijk weer opnieuw beginnen, om aan te zwengelen van: “Nou dit is heel belangrijk en hier moet je aan gaan werken.””* (Respondent 4).

Daarnaast speelt de politiek gevoeligheid van data ook een rol. Sommige ambtenaren beschrijven situaties waarin de publicatie van open data omwille van politieke redenen niet werd gewaardeerd of dat hen werd gevraagd om gegevens anders weer te geven. *“Politiek. Ik ben zelf ook analist geweest en toen moest ik allemaal kaarten maken. Dit is al heel wat jaar geleden. Voor groenbeleving ofzo, daar zijn allemaal normen voor. Zoveel meter vanuit je huis moet je een parkje hebben. Dus ik maakt een kaart, en dan zie je allemaal vlekken en toen kwamen ze van beleid terug van: “kun je dit witte vlekje, waar dus geen groen is, even groen verven?”* (Respondent 1).

Het ontsluiten van open data binnen een politieke organisatie schuurt met bepaalde competenties van de ambtenaar. In tabel 4 in het theoretisch kader zijn de ‘oude’ competenties van ambtenaren weergegeven. Politiek heeft altijd al een rol gespeeld in de verschillende competentieprofielen van ambtenaren. De Weberiaanse ambtenaar 1.0 moest vooral integer zijn en loyaal aan de politiek en bij de ambtenaar 2.0 werd dit omgezet naar een politiek bewustzijn. De ambtenaar 3.0 wordt expliciet om de competentie transparantie gevraagd. Alhoewel dit niet perse een schuring tussen de ‘nieuwe’ en ‘oude’ competenties bevat, valt uit de bovenstaande voorbeelden wel een schuring op tussen de competentie transparantie en het politiek bewustzijn, het bewust zijn van de politieke implicaties van zijn/haar handelen. Een ambtenaar kan niet altijd volledig transparant zijn en daarnaast ook politiekgevoelig zijn en zal daarin een keuze moeten maken. Het bovenstaande citaat laat zien dat het moeilijk is voor een ambtenaar om al deze competenties in één situatie waar te maken. Door de politieke invloed in de gemeentelijke organisatie ontstaat er schuring tussen deze competenties.

### Hinder in de organisatie: Bureaucratie vs. Innovatie

Daarnaast zijn er ook dilemma’s waarbij de context van de organisatie expliciet een rol speelt. Het eerste dilemma komt voort uit de inrichting van de ambtelijke organisatie. Het is lastig om vooruitgang te boeken met datagedreven werken, doordat de ambtelijke organisatie niet vanzelfsprekend innovatieve nieuwe ideeën faciliteert. De data-ambtenaren ervaren hinder binnen de organisatie. Vaak gaat het hierom procedures, formulieren en het systeem van de organisatie die zorgt dat experimenteel werken of werken met burgers/bedrijven erg moeilijk blijkt te zijn.

*“Bureaucratie is gewoon niet een model dat wendbaarheid heeft. Het is precies het tegenovergestelde van creativiteit. Maar als de overheid vind dat ze moeten veranderen en dat is volgens mij het idee en ze vinden dat ze mensgericht moeten zijn, dat hoor je ook overal. Dan wil dat dus zeggen dat ze flexibel moeten zijn, creatief moeten zijn en dan werkt die bureaucratie niet meer. Maar dan valt al die verantwoording die afgelegd moet worden, en al die proces omschrijvingen, top down en die architectuur top down. Dat moet allemaal weg, voordat je dat kan doen. Of je moet de ruimte krijgen, om je daar in ieder geval een tijdje niet aan te gaan houden.”* (Focusgroep, Respondent F2).

Het systeem wordt door veel respondent als een tegenwerkende kracht van verandering ervaren. De verticale verantwoordingsstructuur van de gemeentelijke organisaties zorgt dat het moeilijk is om bezig te gaan met bijvoorbeeld open data publicatie (maar ook alternatieve participatie/samenwerkingsgerichte werkvormen). Voornamelijk omdat er niet direct zichtbaar profijt uit de publicatie van open data kan worden gehaald. Een ambtenaar moet verantwoording afleggen aan zijn/haar afdelingsmanager, die op zijn/haar beurt ook weer verantwoording aflegt aan de gemeentesecretaris. Zelfs de gemeente als organisatie legt verantwoording af aan de gemeenteraad, maar op het gebied van financiën, bijvoorbeeld ook aan de provincie. Deze verantwoordingsrelatie zorgt voor weinig ruimte voor verandering.



*“Dat is een dilemma, want een bureaucratie is... Wij zijn een organisatie die gestoeld is op regels, Max Weber is de grondlegger daarvan. Procedures, regels. Dus we zitten in een systematiek die ook verder gaat dan alleen de gemeente. (...) Ik zeg ook niet dat je dat soort systemen in een keer moet proberen los te laten, maar probeer wel daar waar het kan het op een andere manier te doen. Een keer experimenteren en kijken of je niet de verantwoording leidend kan laten zijn, maar de behoefte vanuit de samenleving.” (Respondent 14).*

Alhoewel de kern van dit dilemma in de organisationele context ligt, is hier wederom een wisselwerking tussen competenties te zien. De bureaucratische verantwoording-afleggende ambtenaar 1.0 staat haaks op de nieuwe innovatieve competenties, die gevraagd worden van de ambtenaar in een open overheid.

### Weerstand in de cultuur: Vernieuwing vs. Organisatiecultuur

Een tweede dilemma die voortkomt uit de context van de gemeentelijke organisatie is dat er soms weerstand ervaren in de cultuur van de organisatie. Hierbij wordt vooral gesproken over dat het moeilijk is om nieuwe werkvormen in de organisatie te krijgen. Respondenten stellen dat sommige collega's al jaren op dezelfde manier werken en dat de veranderbereidheid niet altijd even groot is. *“De ene kant zijn mensen daar sowieso al wel nieuwsgierig naar zijn en die willen daar mee experimenteren, die vinden het geweldig. Maar wat ik vaker tegen kom is, mensen die toch heel erg gehecht zijn aan hun oude methode van werken.” (Respondent 3).* De invloed van het DNA van de cultuur is erg groot en daarmee is de houding van verschillende ambtenaren niet geïnteresseerd op het veranderen van de werkwijze. Er moet een open houding ontstaan om te komen tot verandering.

*“Maar je moet je niet vergissen in hoe snel mensen zich aan passen aan een cultuur. Hoe sterk het DNA van een cultuur eigenlijk is. Dus je zult ook als organisatie een aantal vanzelfsprekendheden ter discussie moeten stellen. Ook moet je kijken naar hoe je eigenlijk omgaat met nieuwe mensen in de organisatie en met jonge mensen in de organisatie. Verwachten we eigenlijk dat ze zich drie maanden uitspreken en dat vinden we ‘leuk en verfrissend’ en daarna moet je je mond houden, want dan moet je gewoon onderdeel zijn van het systeem. Of zeggen we: “zij zijn aan zet en we gaan gewoon luisteren”. Luisteren wat we horen van deze nieuwe collega's en we gaan van hen leren. Dat is een hele andere houding. Dus we hebben wat dat betreft een weg te gaan.” (Respondent 14)*

### Wisselwerking tussen competenties

Door middel van de bovenstaande dilemma's wordt zichtbaar hoe ambtenaren onmogelijk altijd aan alle competenties kunnen voldoen. Het competentieprofiel van de ambtenaar wordt alleen maar groter, maar hiermee ontstaan dus ook dilemma's. Situaties waarbij de ambtenaar een keuze moet maken en waarbij hij onmogelijk aan het gehele competentieprofiel kan voldoen. Tevens wordt de invloed van de organisationele context duidelijk. De verticale verantwoordingslijn van de bureaucratie kan innovatie in de weg staan en daarnaast zorgt de organisatiecultuur soms voor weinig veranderbereidheid onder ambtenaren. Maar de vraag is hoe ambtenaren de keuze maken tussen de bovenstaande competenties en welke strategieën zij gebruiken om om te gaan met organisatiecontext. Dit wordt hieronder toegelicht.

#### 4.3.2: Strategieën: omgang met de wisselwerking

Vanuit de interviews komen verschillende strategieën naar voren hoe ambtenaren met deze dilemma's om gaan. De schuring van de competenties komt voornamelijk doordat de geïnterviewde ambtenaren bezig zijn met een verandering van de huidige manier van werken binnen de organisatie. Sommige strategieën gaan in op het omgaan van de wisselwerking tussen de competenties, andere strategieën zijn veel al een reactie op weerstand binnen de organisatie of een manier om de cultuur

of norm in de huidige organisatie te veranderen. Elk van de strategieën vraagt zelf weer om een bepaalde competenties.

### Afwegingen maken tussen competenties: Maatwerk

Allereerst stellen de ambtenaren dat het bovenal belangrijk om in iedere situatie maatwerk te leveren. De afweging tussen competenties gebeurt dagelijks en vaak op basis van ervaring. *“Dat is deels wat je aan je eigen eigenschappen, je eigen kenmerken als mens meeneemt, maar ook wat je door de jaren heen opbouwt aan kennis. Dus dat, ik denk als je net van school bent dat je dat minder goed kan, dan dat je het bijvoorbeeld tien jaar doet”* (Respondent 10). Bij sommige projecten of bestuurders hoef je bijvoorbeeld minder verantwoording af te leggen en bij andere meer. Het is erg belangrijk om dit aan te voelen en op basis hiervan keuzes te maken in wat je wel en niet kunt doen. Een ambtenaar noemt het politiebewustzijn, maar uit het voorbeeld blijkt ook een mate van *fingerspitzengefühl*: *“Zeker als je gelijk met een hoeveelheid naar buiten wil gaan, om in de stad af te spreken met partners die die mogelijk met projecten mee kan doen. Besef van wat de politiek wind is. Als ik dan ergens bijvoorbeeld een initiatief zie, dan ben ik wel altijd geneigd om even te gaan lezen, wat is ook alweer het uitgangspunt van dit thema? We hebben een bestuursprogramma, daar staat in hoofdlijnen wat we willen, daar hangen alle beleidsvisies en strategieën, die hoef ik niet allemaal te lezen, maar als ik maar weet: Past dit ongeveer een beetje?”* (Respondent 5). Het aanvoelen van grenzen, kansen en mogelijkheden is moeilijk om in een competentie te vatten, maar het is een verzameling van ervaring en inzichten.

### Innovatie: Gaan waar de energie is

Ten tweede gaan de data-aanjagers, binnen de gemeente, waar de energie zit. Dit betekent dat er bij gesloten deuren snel wordt doorgekeken naar een nieuw project dat wel mogelijkheid heeft tot slagen. *“Ik heb gewoon geleerd om te gaan waar de energie zit en niet aan dode paarden trekken, want dat gaat gewoon je rug kosten letterlijk. En als de energie er niet is, dan laat maar dan negeer ik het weer en dan ga ik gewoon naar het volgende.”* (Respondent 1). Veel respondenten vertellen dat het ambassadeurschap voor een open overheid of datagedreven werken grotendeels bestaat uit het zien van kansen en op het moment dat een bepaalde afdeling of persoon niet mee wil werken, door gaan naar de volgende persoon of project. Een respondent spreekt over deze afweging, het zoeken naar de sleutel om gesloten deuren te openen. *“Is dat het waard, om hier heel lang aan die deur te gaan morrelen, of ga ik naar volgende waar de deur al op een kier staat. Dan is de keuze natuurlijk vrij makkelijk, maar eigenlijk denk ik dat op het moment dat je in staat bent om één van die grote deuren open te krijgen, dat je wel in jouw organisatie, want dat is denk ik heel organisatie specifiek, dat je wel ook in staat bent om andere gesloten deuren te openen en dat is denk ik een soort gouden ei wat je dan hebt gelegd.”* (Respondent 5). Het vinden van het gouden ei blijkt echter voor veel respondenten nog lastig en een project van een lange adem. Maar om de juiste projecten uit te zoeken wordt vaak gebruik gemaakt van de innovatieve competentie, waar onder andere het kansen zien, initiatief nemen en de creativiteit onder vallen.

### Conformeren: Het promoten van datagedreven werken

Ten derde wordt geprobeerd om beleidsambtenaren over te halen om met data te gaan werken. Een strategie die veel naar voren komt is het uitleggen van de praktische voordelen van werken met data aan de beleidsambtenaren. De ervaring is namelijk dat het uitleggen van de mogelijkheden niet voldoende is om de ambtenaren op een nieuwe manier te laten werken. *“Kijk goed gaan beargumenteren, heeft echt geen zin. Als iemand het niet ziet zitten om welke reden dan ook, dan ik ga echt geen een of andere ruzie staan maken dat heeft echt geen nut. En ik denk dat de beste strategie is bewijs maar dat het meerwaarde oplevert en dat het minder complex is dan mensen denken. Die strategie werkt ook tot nu toe echt wel: mensen gaan ons opzoeken, omdat ze van ons*

*gehoord hebben, positieve verhalen gehoord hebben.”* (Respondent 2). Deze strategie is interessant omdat de data-aanjagers hier eigenlijk terugkomen om de resultaatgericht competentie. Om de innovatie de organisatie in te brengen, wordt er gebruik gemaakt van de competentie die hier mee schuurt: het resultaatgericht werken (zoals dat in het bovenstaande stuk is beschreven). Eigenlijk conformeert de innovatie zich hiermee met de gevraagde competentie binnen de overheidsorganisatie.

Deze strategie vraagt van de data-aanjagers wel weer een vergaande competentie op het gebied van data-technische competenties, namelijk het uitleggen van de mogelijkheden van data. *“Maar vooral ben ik in staat om het laagdrempelig aan de man te brengen, er niet technisch over te vertellen en noem het even een data-tolk, ik ben in staat om de vakinhoudelijke kant aan te spreken zonder dat ik het allemaal snap. Ik ben in staat om de data-kant aan te spreken en juist die verbinding daar tussen te leggen, dat gaat mij heel goed af.”* (Respondent 2).

### Organisatiecultuur: Blij zijn met de kleine successen

Tot slot zijn de data-aanjagers blij met elk klein succes dat ze binnen de organisatie bereiken, zolang er maar vooruitgang is. *“En je moet ook geduld hebben, dit soort processen realiseer je niet in een jaar. De gemeente of overheid is bij uitstek een organisatie die gebaseerd is op regels en procedures. Wij denken de gemiddelde ambtenaar heel erg in regels en procedures en als je dat in een keer los moet laten, dat stukje systeemwereld, en veel meer als een cultureel-antropoloog in de samenleving moet gaan staan en vraagt wat is er nodig? En eigenlijk vanuit die vraag jou expertise toevoegen, dat is echt een hele andere manier van werken. En kijk wij weten ook niet of het gaat lukken, maar zolang je dat verlangen hebt en daar in gelooft, dan ga je er ook voor en je genereert ook energie en daarin krijg je mensen mee.”* (Respondent 14). Dit getuigt van een stukje realisme en wetenschap van de invloed van de organisatiecultuur. Zoals beschreven in het laatste dilemma kan het DNA van de gemeentelijke organisatiecultuur veel invloed hebben op de veranderbereidheid van ambtenaren. Vanuit veel van de respondenten zit dan ook een bepaalde mate van optimisme en geduld voor de organisatieverandering.

## 4.4: Randvoorwaarden van een open overheid

Samenvattend laten deze resultaten zien dat van ambtenaren wordt verwacht dat ze socialer, communicatiever en initiatiefrijker zijn in de toekomst. De ‘open’ ambtenaar moet in contact staan met de burger, een kei zijn in netwerken en durven te samenwerken, zowel binnen als buiten het stadskantoor. In het kader van datagedreven werken is het snappen wat je met data kan voldoende om mee te kunnen komen in een open overheid. Daarnaast worden de innovatieve competenties belangrijk. De competenties van een ambtenaar blijven grotendeels hetzelfde, maar opvallend is dat de competentie ‘resultaatgericht’ niet wordt benoemd door respondenten. De gemeenten geven elk op een andere manier vorm aan een open overheid. De focus kan liggen op de publicatie van open data, datagedreven werken of participatie en samenwerking met de burger of het bedrijfsleven.

De dilemma’s die ambtenaren ervaren komen vooral voort uit een wisselwerking tussen ‘oude’ competenties van de ambtenaar en de competenties die nodig zijn voor het werken binnen een open overheid. De competentie resultaatgericht werken en de innovatieve competenties zorgen regelmatig voor een dilemma bij ambtenaren. Daarnaast kan er ook spanning ontstaan tussen de competentie politiek bewustzijn en transparantie. Er ontstaan ook dilemma’s vanuit de organisationele context. Vanuit de verticale verantwoordingslijn binnen de gemeentelijke bureaucratie wordt er nog veel resultaatgericht werken verwacht. Maar datagedreven werken en een open overheid vereist een nieuwe mindset en houding van ambtenaren, maar ook de van de

organisatie. Het kost vaak meer tijd, het vereist ruimte voor experimentatie in de organisatie en is niet altijd vooraf te verantwoorden. Tot slot past de nieuwe manier van werken niet altijd in de huidige cultuur van de organisatie.

Om keuzes te maken in deze dilemma's worden heel veel verschillende strategieën gebruikt. Bovenal is het maken van de keuze vaak maatwerk. Iedere situatie vereist een eigen afweging. Ten tweede gaan strategieën in op het behouden van de energie voor het verandering van de data-aanjager. Dit wordt gedaan door gebruik te maken van innovatieve competenties. Door middel van deze competenties wordt een afweging gemaakt over welke kansen gepakt worden en welke niet. Ook wordt geprobeerd om innovatie te vormen naar de organisatie om anderen mee te krijgen in de innovatie. Door de resultaten van het datagedreven werken te laten zien wordt de innovatie in de gemeente gepromoot. Tot slot blijven de ambtenaren realistisch en positief over de snelheid van de verandering. Door blij te zijn met kleine successen. Het gaat vooral om vooruitgang te blijven boeken, hoe klein dan ook. Het blijft dus constant zoeken naar de juiste keuze in de juiste situatie, het leveren van maatwerk en kijken wat mogelijk is binnen de organisatie.

In verschillende interviews kwam echter naar voren dat het ook belangrijk is dat de organisatie ook de ruimte geeft voor het werken aan een open overheid of datagedreven werken. *“Dat is denk ik ook wel nodig, dus niet alleen de competentie van een ambtenaar om initiatief te kunnen nemen, maar ook de vrijheid die een organisatie of die een cultuur moet hebben om dat te kunnen nemen.”* (Respondent 5). De 'nieuwe' competenties van ambtenaren zijn belangrijk en kunnen aanwezig zijn in de organisatie, maar als de organisatie niet de randvoorwaarden levert voor verandering en voor het werken met data, dan komt nieuw beleid nooit van de grond (hoeveel 'goede' competenties er ook aanwezig zijn in de ambtenaren). Kortom, er zijn bepaalde randvoorwaarden nodig om de gemeentelijke organisatie te veranderen naar een open overheid.

Allereerst ruimte om te experimenteren. Een open overheid verwacht van ambtenaren dat zij in contact staan met hun omgeving. Dat zij kansen zien en deze oppakken. Echter, als dit van de ambtenaar wordt verwacht is het ook belangrijk dat de ambtenaar de ruimte krijgt om dit op te pakken. *“Durven betekent durven te experimenteren. Het vanzelfsprekende ter discussie stellen. Ruimte geven betekent dus ook ruimte geven aan anders werken. Van we doen het nu niet in die cyclus, maar we laten het los en we kijken naar wat echt nodig is.”* (Respondent 14). Een andere respondent heeft hier goede ervaring mee en stelt dat ruimte om te falen essentieel is voor een innovatieve werkwijze: *“Nee, en zeker voor innovatie is dat de doodslag. Voor innovatie vind ik en weet, dat is ook algemeen aangenomen, dat 9 van de 10 projecten mislukken en eentje gaat goed.”* (Respondent 3). Niet elk project kan lukken, het is belangrijk dat hier ook ruimte voor is binnen de gemeente.

Ten tweede ontstaat dan de vraag hoe kan een gemeente zorgen dat die ruimte aanwezig is. De gemeente werkt volgens een verticaal verantwoordingslijn. Echter, om ruimte te creëren om te experimenteren is het handig als de verantwoording achteraf kan worden gedaan. In de gemeente van respondent 14, zijn zij op deze manier aan de slag gegaan. *“Uiteindelijk hebben we in een grote sessie met het hele college met alle wethouders ook zo besproken en hebben we ook gevraagd van: wij vragen jullie niet om dit vast te stellen, want als je iets vaststelt, dan zet je het ook vast en dan kun je er misschien ook geen beweging meer in krijgen, dus wij hebben ze gevraagd van willen jullie omarmen dat we gaan leren door het te doen. Dat we gaan experimenteren de komende tijd met nieuwe participatievormen met de stad, vanuit de stad, vanuit de samenleving en dat we nu niet opschrijven wat het beleid is, maar dat we het gaan doen, en dat we in 2021 aan het eind opschrijven wat we hebben gedaan, wat we samen met de stad hebben ontwikkeld en dat is dan het participatiebeleid. Dus een omgekeerde beweging.”* (Respondent 14). Een tweede punt wordt ook

direct duidelijk in dit voorbeeld: het helpt om politiek steun of mandaat te hebben om aan de slag te gaan met ofwel datagedreven werken of nieuwe participatievormen. Een andere respondent geeft aan dat een verantwoordelijkheid of een mandaat toewijzing helpt om echt een omslag te maken binnen de gemeente. *“Ik timmer nog steeds aan de weg als het gaat om data en informatiemanagement wat we moeten organiseren. Dat is niet iets wat we er zomaar bij kunnen doen, daar moet echt beleid voor zijn en daar moeten mensen verantwoordelijk voor zijn.”* (Respondent 11). De kern van deze tweede randvoorwaarde is dus vooral dat er vanuit het bestuur van de gemeente actief ruimte wordt toegezegd aan vernieuwde werkwijzen. Dit kan door middel van een mandaat of uitgesproken politieke steun.

Tot slot, benoemen respondenten ook vaak dat als de gemeentelijke organisatie echt wil leren om anders te werken dat een bestuur of gemeenteraad ook daadwerkelijk capaciteit, tijd en geld moet willen geven aan de verandering. *“We hebben het datalab opgericht. We moeten er voor zorgen dat dit ook actief blijft. Maar dat is natuurlijk niet de taak waarvoor ik ben aangenomen en zit niet in mijn functie. Dus ik doe dit er dan wel bij. Dus aan de ene kant we hebben de ruimte om dit te doen. Maar ik denk niet genoeg op dit moment om het echt heel goed uit te rollen en te zorgen dat het blijft...”* (Respondent 12). Het bestuur van een gemeente staat meestal positief ten opzichte van een innovatieve ambtenaar, maar daadwerkelijke cultuur- en organisatieverandering vraagt meer van de organisatie dan een ambtenaar met doorzettingsvermogen.

# HOOFDSTUK 5: CONCLUSIE

In de afgelopen vier hoofdstukken zijn de verschillende benodigde competenties van een ambtenaar in een open overheid beschreven en toegelicht. Door een koppeling van de theoretische concepten en resultaten wil dit onderzoek een antwoord geven op de onderzoeksvraag:

**Hoe gaan ambtenaren om met de wisselwerking tussen oude en nieuwe competenties die nodig zijn voor het werken binnen een open overheid?**

## 5.1: Beantwoording van de onderzoeksvraag

### Open overheid in de gemeentelijke organisatie

De inleiding van dit onderzoek besteedt aandacht aan de rol van sturingsmodellen in de Nederlandse overheid. Na de oorlog was *traditional public administration*, oftewel de bureaucratie, prominent aanwezig binnen de overheid (Van de Vlugt, 2005; Steijn, 2009). In de jaren '90 ontstond *New public administration* en veranderde de visie op wat een overheid zou moeten doen. De overheid moest meer overlaten aan de markt en bureaucratie was verleden tijd (De Ruig et al. 2008; Steijn, 2009; Van Berlo, 2008). Een decennia later ontstond het *networked governance*, de overheid wilde meer interactie met de samenleving en gezamenlijk komen tot beleid ('T Hart, 2014; Binnema & Geuijen, 2015). Deze paradigma's geven tot op heden vorm aan de werkwijze van de Nederlandse overheid.

De verandering die in dit onderzoek centraal staat, is de verandering naar een open overheid. In het theoretisch kader is een open overheid gedefinieerd aan de hand van de drieslag transparantie, participatie en samenwerking (Meijer et al., 2012; Kornberger et al., 2017; Veljković et al., 2014; Chun et al., 2010). Een open overheid gaat hand in hand met de publicatie van open data en het datagedreven werken (Meijer et al., 2012; Kornberger et al., 2017). Verandering ontstaat echter niet zomaar. De respondenten definiëren open overheid vaak aan de hand van één of meer punten uit de bovenstaande drieslag. Daarmee ontstaat een redelijk consequent beeld over het beeld van wat een open overheid is binnen de onderzochte gemeentelijke organisaties in Nederland. Maar de vorming van een open overheid is in de praktijk voor gemeenten een moeilijke opgave.

Ondanks dat gemeenten dezelfde visie hebben op wat een open overheid is, heeft elke gemeente een andere aanpak voor open overheid en databeleid. De start van open databeleid binnen gemeente komt veelal van individuele ambtenaren die hierin het voortouw nemen. Deze data-aanjagers doen dit naast hun 'gewone' werk. Voor veel gemeenten ligt de focus op de interne datahuishouding. Gemeenten focussen vaak of op de data-kant van open overheid of op de samenwerking- en participatiekant. Enkele gemeenten hebben een expliciet open overheid beleid of werken aan Smartcity door middel van een initiatievenloket. In het algemeen valt vast te stellen dat zowel het data- als samenwerkingsbeleid bij veel gemeenten nog in de kinderschoenen staat en daarmee de open overheid beweging nog niet gemeenschappelijk goed is binnen de gemeentelijke organisaties.

Om een open overheid vorm te geven binnen de gemeentelijke organisatie is een 'nieuw soort ambtenaar' nodig. Ambtenaren moeten anders gaan werken en gebruiken andere 'nieuwe' competenties.

### Competentieprofiel van de 'open ambtenaar'

In het theoretisch kader van dit onderzoek zijn de drie grote paradigma's en de daarbij horende competentieprofielen van de ambtenaar toegelicht. De Weberiaanse ambtenaar 1.0 voert opdrachten uit binnen de gegeven richtlijnen, is naar binnen gericht, waardevrij en deskundig in zijn

eigen afgebakende vakgebied (Van de Vlucht, 2005). De ambtenaar 2.0 komt voort uit het NPM-tijdperk en van deze ambtenaar worden de competenties resultaatgericht, communicatief, creatief en multimediaal (De Ruig et al. 2008; Steijn, 2009; Van Berlo, 2008). 'T Hart (2014) en Binnema & Geuijen (2015) omschrijven het ambtelijke vakmanschap 3.0 dat bij de netwerkoverheid moet horen. Van de ambtenaar 3.0 wordt flexibiliteit en emotionele intelligentie verwacht.

De fundatie van dit onderzoek is de argumentatie dat bij een verandering van de werkwijze van de overheidsorganisatie het competentieprofiel van de ambtenaar ook verandert. Dit argument wordt in het theoretisch kader toegelicht en wordt door vele onderzoeken ondersteund (Janssen & Helbig, 2015; Binnema & Geuijen, 2015; 'T Hart, 2014; Van der Vlucht, 2005; Steijn, 2009). Dit onderzoek bevestigt deze argumentatie.

Dit onderzoek concludeert dat een ambtenaar een paar extra competenties nodig heeft om te werken in een open overheid. De ambtenaar 4.0 moet meer gericht zijn op samenwerking, zowel intern als extern. De integrale samenwerking tussen afdelingen is erg belangrijk. Daarnaast moet een ambtenaar in het bezit zijn van data-technische competenties. Tot slot moet de ambtenaar 4.0 beschikken over innovatieve competenties, dit betekent dat hij/zij gericht is op nieuwe kansen, durft te experimenteren en bovenal creativiteit bezit. Dit bevestigt de voorgaande competentieprofielen en voegt enkele competenties toe. Zoals Steijn (2009) terecht aangeeft, blijven competenties uit voorgaande paradigma's erg belangrijk. Hierdoor groeit het competentieprofiel van de ambtenaar alleen maar. Dit zorgt voor dilemma's, omdat de invloed van de voorgaande paradigma's niet wegvallen binnen de gemeentelijke organisatie (Van Der Steen et al., 2015). Deze paradigma's zorgen namelijk elk voor andere verwachte competenties van ambtenaren. Dit betekent dat een ambtenaar in de praktijk zowel resultaatgericht als flexibel als integer en emotioneel intelligent moet zijn.

### Wisselwerking van de competenties: De blijvende invloed van paradigma's

Zoals werd verwacht in het theoretisch kader ontstaat er een wisselwerking tussen 'oude' en 'nieuwe' competenties voor ambtenaren. Uit dit onderzoek blijkt dat de dilemma's die ontstaan voor ambtenaren voortkomen uit de blijvende invloed van de voorgaande paradigma's in de huidige gemeentelijke organisatie (Van Der Steen et al., 2015).

Een eerste dilemma laat de invloed van het NPM-paradigma zien en de verwachting van de competentie resultaatgericht werken (Steijn, 2009; Van Berlo, 2008). Het resultaatgericht werken staat innovatie (en de daarbij horende competenties) in de weg. Hierdoor komt een nieuwe werkvorm zoals datagedreven werken moeilijk van de grond in de huidige gemeentelijke organisatie, omdat dit vaak als een 'extra' wordt gezien. Een tweede dilemma is het politieke landschap in de gemeentelijke organisatie. Enerzijds wordt door 't Hart (2014) expliciet benadrukt dat de ambtenaar 3.0 de competentie transparantie moet hebben en dus 'verantwoording zoekend' moet zijn. Tegelijkertijd stelt Steijn (2009) dat een ambtenaar 2.0 politiek bewust moet zijn, het bewust zijn van de politieke implicaties van zijn handelen. In de praktijk zorgt dit voor een ambtenaar voor een dilemma, waarbij de ambtenaar een keuze moet maken tussen beide competenties. Ook kan de context en aard van de gemeentelijke organisatie voor dilemma's zorgen. De verticale verantwoordingslijn van de bureaucratie, voortkomend uit het paradigma *traditional public administration*, kan innovatie in de weg staan en daarnaast zorgt de organisatiecultuur soms voor weinig veranderbereidheid onder ambtenaren.

Dit onderzoek laat dus de schuringen zien die ambtenaren ervaren door de invloed van verschillende paradigma's, zoals ook in andere onderzoeken is gebeurd (Van Der Steen et al., 2018; Kornberger et al., 2017). Maar dit onderzoek vult het wetenschappelijk debat aan en voegt toe hoe ambtenaren met deze wisselwerking omgaan.



De 'Open' Ambtenaar 4.0, die tegen deze wisselwerking aanloopt is vaak op vele manieren bezig met het blijven proberen te werken aan een open overheid binnen de grenzen en mogelijkheden van de huidige gemeentelijke organisatie. Allereerst zoekt deze ambtenaren bovenal naar de juiste oplossingen binnen de mogelijkheden van de huidige organisatie, oftewel het vinden van het juiste maatwerk. Het vinden van maatwerk gebeurt vaak op basis van ervaring en een *finger spitzegefühl*. Dit is het aanvoelen van hoever je kunt gaan en wanneer je een compromis zult moeten sluiten. Ten tweede wordt om innovatie te bewerkstelligen in de bureaucratie gebruik gemaakt van de innovatieve competenties. Ambtenaren moeten kansen zien en gaan waar de energie is in de organisatie, maar ook aanvoelen wanneer ergens geen mogelijkheden zijn voor verandering. Ten derde proberen ambtenaren te voldoen aan de verwachtingen die door paradigma's worden opgelegd. Om het datagedreven werken te promoten wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt van deze strategie om via concrete resultaten beleidsambtenaren de voordelen van datagedreven werken te laten ervaren. Eigenlijk conformeren ambtenaren zich hiermee aan de gevraagde competentie binnen de overheidsorganisatie. Tot slot, laten ambtenaren veel realisme en geduld zien met de huidige situatie en de weg naar verandering.

### De weg naar een open overheid

Voor een omslag naar een open overheid is dus meer nodig dan de 'juiste' competenties van de ambtenaar. Doordat zowel het NPM-paradigma als het *traditional public administration*-paradigma nog invloed heeft in de huidige gemeentelijke organisatie, wordt het voor ambtenaren bemoeilijkt om te werken aan een open overheid. De organisatiestructuur en -cultuur van de gemeente moet een open overheid ook (willen) faciliteren. Want alhoewel door organisatieveranderingen de ambtenaar moet meebewegen, zo moet ook een organisatie meebewegen met haar ambtenaren (Hartley, 2005).

Uit dit onderzoek blijkt dat de onderstaande randvoorwaarden zorgen dat de dilemma's voor ambtenaren verminderen en daarmee nodig zijn voor een open overheid. Dit is allereerst ruimte voor de ambtenaar om te experimenteren. Zonder experimenten is het lastig om nieuw innovatief beleid van de grond te krijgen, want zonder falen bestaat er geen innovatie. Ten tweede moet er ruimte zijn om verantwoording pas achteraf te doen. Dit geeft wederom ruimte voor experimenten en innovatie. Daarnaast mag het belang van een politiek mandaat of uitgesproken steun van het bestuur binnen een gemeente voor datagedreven werken of open data publicatie niet onderschat worden. Met name voor de ambtenaren in kleine gemeenten is deze steun behulpzaam voor het werken aan verandering binnen de organisatie. Hierdoor kunnen ambtenaren meer bezig zijn met het project en minder met het inpassen van deze werkzaamheden naast hun primaire taken. Tot slot is het belangrijk dat als gemeentelijke overheden echt voor verandering willen zorgen dat zij tijd, geld en capaciteit investeren in het maken van de omslag naar een open overheid.

Alhoewel binnen veel organisaties enthousiaste en competente ambtenaren bezig zijn met het praktisch maken van de omslag naar een open overheid, lukt dit alleen als de gemeentelijke organisatie met hen meebeweegt.



## HOOFDSTUK 6: DISCUSSIE

In dit hoofdstuk wil dit onderzoek duiding geven aan de conclusie uit het vorige hoofdstuk door enkele beperkingen van het onderzoek op te werpen en een relatie aan te geven met ander onderzoek. Tevens worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek, gemeenten en ambtenaren.

### 6.1: Toevoegingen aan de literatuur

#### 6.1.1: Open overheid als nieuw paradigma

Verschillende onderzoekers werpen de vraag op of de open overheid-beweging kan worden gezien als een nieuw paradigma (Kornberger et al., 2017; Piotrowski, 2017; Berliner et al., 2018). De focus van deze onderzoeken is vooral of open overheid moet worden gezien als een voortzetting van NPM, via andere middelen, of dat het juist een vernieuwd paradigma is dat haaks staat op het NPM-gedachtegoed (Kornberger et al., 2017; Piotrowski, 2017). Kornberger et al. (2017, p.194) laten het antwoord in het midden, maar stellen dat het concept open overheid platgeslagen wordt, zodat het past binnen een bureaucratische organisatie. Piotrowski (2017, p.166) is sceptisch en werpt de vraag op of de open overheid-beweging zijn beloftes kan waarmaken.

Dit onderzoek laat echter zien dat een open overheid en het NPM-gedachtegoed tegenstellingen zijn. Het resultaatgericht werken wat voortkomt uit het NPM-paradigma botst met verschillende essentiële delen van de open overheid-beweging. De omschreven dilemma's uit dit onderzoek komen voort uit de schuring tussen de competenties die enerzijds het NPM-paradigma en anderzijds de open overheid-beweging van ambtenaren vraagt. Kortom, vanuit dit onderzoek blijkt dat open overheid niet een voortzetting is van het NPM-gedachtegoed.

De vraag is echter nog steeds of de open overheid-beweging kan worden gezien als nieuw paradigma. Uit dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de open overheid-beweging binnen de Nederlandse gemeenten nog in de kinderschoenen staat. Veel initiatieven op dit gebied komen voort uit de handelingen van enthousiaste ambtenaren, maar niet uit het beleid van het bestuur van de gemeenten (met uitzonderingen daar gelaten). Maar ook gemeenten met een vorm van open overheid of open databeleid zijn zich bewust van de grote opgave waarvoor zij staan. Het feit dat de open overheid-beweging nog zo weinig is doorgevoerd (en invloed heeft) binnen de Nederlandse gemeenten laat wederom zien dat het in ieder geval in Nederland te vroeg is om de open overheid-beweging te karakteriseren als een nieuw paradigma.

#### 6.1.2: Paradigma's en dilemma's

De resultaten van dit onderzoek geven aan dat de ervaren dilemma's van ambtenaren voortkomen uit een tegenstelling tussen de verschillende paradigma's en de open overheid-beweging.

De resultaten van dit onderzoek sluiten aan bij het onderzoek van Kornberger et al. (2017). In dat onderzoek werd onderzocht hoe een open overheid wordt vormgegeven binnen een Weberiaanse bureaucratie (*traditional public administration*). Eén van de dilemma's uit dit onderzoek is dat de samenwerking met de 'crowd' niet past binnen de huidige bureaucratische structuren. *"Collaborating with the crowd meant that the administration would have to leave behind its familiar legal base for action. Yet, the administration is accountable for its own actions based on such rules and laws and routines for working outside the traditional framework are missing"* (Kornberger et al., 2017, p.189). De resultaten van dit onderzoek sluiten hierbij aan. De verticale verantwoordingslijn

leidt ertoe dat experimenteren en innovatie moeizaam opgepakt kunnen worden binnen de gemeentelijke organisatie.

Uit de resultaten van dit onderzoek komt naar voren dat ook het NPM-paradigma zorgt voor een dilemma voor ambtenaren. Gemeenten streven door het NPM-paradigma naar zoveel mogelijk efficiëntie en effectiviteit (Binnema & Geuijen, 2015; Steijn, 2009; Hartley, 2005). Alhoewel dit natuurlijk in zichzelf niet voor dilemma's zorgt, verwachten gemeenten hierdoor resultaatgerichtheid van haar ambtenaren. Deze resultaatgerichtheid staat innovatie in de weg, doordat hierdoor open overheid toepassingen worden gezien als een 'extra' naast het reguliere werk.

Dit onderzoek heeft echter geen dilemma's ontdekt tussen het *networked governance* en de open overheid-beweging. Dit roept de vraag op of in de praktijk open overheid ook daadwerkelijk anders is dan *networked governance* of dat *networked governance* in mindere mate geïntegreerd is in de Nederlandse gemeenten (en dan met name in de 'data'-afdelingen, waar dit onderzoek grotendeels heeft plaatsgevonden).

### 6.1.3: Wat vraagt een open overheid van gemeente en ambtenaar?

De voorgaande paradigma's hebben een blijvende invloed op de huidige gemeentelijke overheidsorganisaties (Steijn, 2009; Van der Steen et al., 2018; 't Hart, 2014). Om een 'open' gemeente te worden, moeten gemeenten en ambtenaren aanpassingen doorvoeren in de huidige situatie. Verschillende onderzoekers presenteren hoe een open overheid eruit zou moeten zien, maar laten in het midden wat dit vraagt van de zowel de organisatie als de ambtenaar (Veljković, Bogdanović-Dinić, & Stoimenov, 2014; Criado et al., 2018; Janssen & Helbig, 2018).

Dit onderzoek wilde dit gat opvullen. In het theoretisch kader is een conceptueel model van de hedendaagse ambtenaar gepresenteerd op basis van de theorieën van Steijn (2009) en 't Hart (2014) met toevoeging van Binnema & Geuijen (2015) (Tabel 4). De resultaten van dit onderzoek sluiten aan bij dit conceptueel model, maar voegen data-technische en innovatieve competenties toe. Ambtenaren moeten bovenal omgaan met de druk dat zij aan verschillende verwachtingen moeten voldoen, die voortkomen uit de verschillende actieve paradigma's binnen de gemeentelijke organisaties.

Als een gemeente wil toe werken naar het 'zijn' van een open overheid, dan moet de organisatie de verwachtingen vanuit de voorgaande paradigma's voor haar ambtenaren verminderen. Een gemeente kan dit doen door een aantal randvoorwaarden zeker te stellen in de organisatie. De gemeente moet ruimte voor experimenten maken en de verticale verantwoordingslijn veranderen, door bijvoorbeeld achteraf verantwoording (deels) mogelijk te maken. Hierdoor wordt de invloed van de paradigma's NPM en *Traditional Public Administration* verminderd in de organisatie. Tevens kan een bestuur door toewijding (uitgesproken steun) aan de open overheid-beweging en door investering (geld, capaciteit en tijd) de visie van de organisatie veranderen.

Kortom, de gemeentelijke organisaties moeten vooral de invloed van de paradigma's verminderen, zodat ambtenaren de ruimte krijgen om gebruik te maken van 'open' competenties.

## 6.2: Beperkingen van het onderzoek

Dit onderzoek heeft zoals ieder onderzoek ook enkele beperkingen. Een eerste beperking ligt in de grootte van de respondentengroep. In het onderzoek zijn verschillende gemeenteambtenaren geïnterviewd. Deze ambtenaren konden echter natuurlijk niet een volledig beeld geven van de gemeenten. Om een eenzijdig beeld van de organisatie te voorkomen, is in dit onderzoek ook een

online analyse gedaan naar de open data platforms van de verschillende gemeenten. Uit de interviews en de online analyse kwamen geen verschillende resultaten, maar sloten op elkaar aan. Hierdoor is de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Daarnaast zijn in dit onderzoek 14 ambtenaren geïnterviewd en er is een focusgroep gehouden, alhoewel dit wel een algemeen beeld geeft van hoe binnen gemeenten in Nederland een open overheid wordt georganiseerd, geeft dit geen uitvoerig beeld. Om een gefundeerde conclusie te trekken is een groter en uitputtender vervolgonderzoek nodig.

Een tweede beperking van dit onderzoek ligt in de methodiek van het onderzoek. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Hierdoor zijn de conclusies van dit onderzoek niet te generaliseren over alle gemeenten in Nederland. Zij geven echter duiding aan bepaalde resultaten en vormen daarin een basis voor vervolgonderzoek.

Een derde beperking ligt in de uitvoering van de BEI-methode. In dit onderzoek zijn respondenten uit verschillende gemeenten geïnterviewd en zij werkten niet altijd op projectbasis, maar ook structureel aan een open overheid. Hierdoor was het in de praktijk moeilijk om respondenten te bevragen over hun daadwerkelijke handelingen binnen één project. De onderzoeker heeft echter wel geprobeerd aan de hand van de vragen uit de BEI-methode door te vragen over het dagelijks werk van de respondenten en hun motivatie richting hun taken.

Tot slot zijn er in dit onderzoek overwegend ambtenaren geïnterviewd die zelf bezig zijn met de publicatie van open data of het datagedreven werken promoten binnen hun eigen gemeenten. Hierdoor kunnen de resultaten van dit onderzoek beïnvloed zijn door een positieve visie op datagedreven werken of open overheid. Om dit effect deels te verkleinen is er ook gesproken met enkele beleidsambtenaren, waarbij open data of open overheid niet binnen hun primaire taak valt.

### 6.3: Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek had onder andere als doel het debat omtrent de professionalisering en rol van de ambtenaar voortzetten. Door niet alleen te kijken naar het competentieprofiel dat een ambtenaar nodig heeft binnen een open overheid, maar ook aandacht te aan de vraag wat ambtenaren doen als competenties schuren, is dit onderzoek een toevoeging aan het wetenschappelijk debat. Hier ligt echter ook grond voor een wetenschappelijk vervolgonderzoek. Dit onderzoek concludeert ook dat alhoewel ambtenaren alle competenties uit het model in huis moet hebben, dit geen realistisch competentieprofiel is voor de hedendaagse ambtenaar. Daarom leggen ambtenaren steeds een andere nadruk op de competenties. Welke nadruk de ambtenaar legt, wordt mede vormgegeven door de structuur en cultuur van de overheidsorganisatie. Omdat dit echter een klein onderzoek is, heeft dit nog wel vervolgonderzoek. In een groter onderzoek kunnen wellicht wel meer factoren blootgelegd worden.

Daarnaast is dit onderzoek uitgevoerd binnen gemeentelijke organisaties. De omslag naar een open overheid treft niet alleen lokale overheden, maar ook de Rijksoverheden. Daarom is het belangrijk dat dit onderzoek ook op nationaal niveau wordt uitgevoerd om te kijken of daar andere competenties nodig zijn voor ambtenaren en daarnaast om de vraag te beantwoorden of ambtenaren binnen die organisaties meer of minder ruimte ervaren en of zij hierdoor andere strategieën of dilemma's ervaren.

## 6.4: Aanbevelingen voor een open overheid

Tot slot komen vanuit dit onderzoek nog enkele praktische en concrete aanbevelingen voor gemeenten en ambtenaren, die bezig zijn met de omslag naar een open overheid.

### 6.4.1: Aanbevelingen voor ambtenaren

In dit onderzoek komt naar voren dat data-technische competenties belangrijk zijn voor de toekomst. Ambtenaren kunnen allereerst proberen zichzelf te ontwikkelen op dit vlak. Niet iedere ambtenaar hoeft een technicus te worden, maar een bepaalde mate van data-technische competenties zou iedere ambtenaar moeten bezitten. Daarnaast kunnen ambtenaren kijken welke mogelijkheden hun eigen gemeente aanbiedt om hierop bij te scholen.

Ten tweede moeten ambtenaren zelf gaan kijken naar de verschillende competenties binnen hun teams. Omdat geen enkele ambtenaar alle competenties uit het competentieprofiel in huis heeft, is het belangrijk dat binnen het team alle competenties terug te vinden zijn. Natuurlijk is het wel belangrijk dat iedereen binnen het team kan samenwerken. Mochten bepaalde competenties niet aanwezig zijn, dan geeft dat een extra focus binnen de opdracht. Bijvoorbeeld als geen enkele ambtenaar zichzelf politiek-bewust acht, dan is het belangrijk om als team extra aandacht te besteden aan de politiekgevoelige punten binnen het project of het contact met de wethouder.

Tot slot een aanbeveling voor de data-aanjagers en enthousiaste ambtenaren die bezig zijn met het creëren van verandering in hun eigen gemeente. Door de invloed van vorige paradigma's is het lastig om iedereen binnen de gemeente mee te nemen in een nieuwe werkvorm. Uit dit onderzoek blijkt dat veel ambtenaren als strategie zich conformeren aan de norm binnen de organisatie en via die wijze verandering proberen te creëren. Het tonen van concreet resultaat werkte voor hen in veel gevallen effectief, omdat zij zich zo conformeerden aan de norm van resultaatgerichtheid binnen de organisatie. Ga dus vooral op zoek naar de norm binnen de organisatie en kijk in welke mate het mogelijk is om je hieraan te conformeren, zonder het uiteindelijke doel te verliezen! Maar bovenal is het veranderen van de organisatie maatwerk, dus vertrouw ook op je eigen ervaring en gevoel.

### 6.4.2: Aanbevelingen voor gemeenten

Allereerst is het belangrijk dat een gemeente zich bewust wordt van het competentieprofiel van de ambtenaar 4.0. Het is belangrijk dat een bepaalde mate van data-technische competenties aanwezig is in de ambtenaar. Ambtenaren moeten in de toekomst voldoende datavaardig zijn om mee te kunnen komen in het datagedreven werken. Praktisch betekent dit vooral dat gemeenten tijdens hun sollicitatieprocedure moeten gaan vragen naar data-technische competenties. Ook is het belangrijk dat gemeenten meer aandacht gaan besteden aan de ontwikkeling van datavaardigheden bij hun huidige personeel. Hierbij gaat het vooral om het begrijpen wat data is en wat voor mogelijkheden data kan bieden. Maar bovenal is het belangrijk dat mensen worden aangenomen die creatief kunnen denken en kunnen samenwerken buiten hun eigen afdeling. De aanbeveling voor gemeenten is dus voornamelijk dat zij bewust gaan kijken naar hun sollicitatiebeleid en naar welke competenties in de toekomst nodig zijn.

Ten tweede is het voor gemeenten belangrijk dat zij de randvoorwaarden van een open overheid garanderen binnen hun organisatie. Maar hoe kan een gemeente ruimte creëren voor hun 'open' ambtenaren?

- Door te werken aan interne datahuishouding, zodat data daadwerkelijk vindbaar is binnen de gemeente en er daardoor tijdens de beleidsvorming datagedreven gewerkt kan worden.

- Om ruimte te creëren voor achteraf verantwoorden en experimenten kan binnen de gemeente open overheid of datagedreven werken in een 'programma' worden gegoten. Hierdoor kan de omschrijving van het programma aandacht besteden aan het doel van het programma en daarmee de verantwoording doen. Binnen dit programma kunnen dan verschillende projecten worden gedraaid, die gefinancierd kunnen worden vanuit de programmafinanciering. Op deze manier kan de verantwoording van projecten achteraf plaats vinden en kan per project bepaald worden of deze vanuit het programma wordt gefinancierd. Dit geeft ruimte om te experimenteren.
- Tot slot is het belangrijk dat het bestuur van de gemeente zich uitspreekt en steun betuigt aan de omslag van hun organisatie naar een open overheid. Dit kan door middel van een 'opgave' document, maar ook door als bestuur van de gemeente aan de data-afdeling toe te zeggen dat zij een mandaat krijgen, maar ook ondersteuning in de wijze van financiering en/of capaciteit.

Een open overheid vraagt meer dan een competente ambtenaar, die initiatiefrijk de burger bij haar beleid betreft, datagedreven werkt en op transparante wijze zijn/haar data publiceert. Een open overheid is een organisatie die vanuit haar organisatiecultuur en -structuur geïnd is op transparantie, participatie en collaboratie en die toepassing kan niet alleen van haar ambtenaren komen.

# LITERATUURLIJST

Bartram, D., & Roe, R.A. (2008). Individual and organisational factors in competence acquisition. In W.J. Nijhof & L.F.M. Nieuwenhuis (Reds.), *The Learning Potential of the Workplace* (p.71-96). Brill | Sense Education E-Books Collection.

Berliner, D., Ingrams, A., & Piotrowski, J. (2018). The future of FOIA in an open government world: implications of the open government agenda for freedom of information policy and implication. *Villanova Law Review*, 63(4), 867-894.

Binnema, H., & Geuijen, K. (2015). Verbindend vakmanschap: de kunst van het loslaten. *Bestuurswetenschappen*, 69(2), 85-97.

Boyatzis, R.E. (2011). Managerial and Leadership Competencies: A Behavioral Approach to Emotional, Social and Cognitive Intelligence. *Vision*, 15(2), 91-100.

Boeije, H.R. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (2<sup>e</sup> druk). Amsterdam: Boom.

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5<sup>th</sup> edition). Oxford University Press: Oxford.

Chuna, S.A., Shulman, S., Sandoval, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15 (2010), 1-9.

Criado, J.I., Ruvalcaba-Gómez, E.A., & Mendoza, R.E.V. (2018). Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature. *Journal of eDemocracy*, 10(1), 50-81.

De Ruig, L., Kemper, D.R., & Engelen, M.W.H. (2008). *Ambtenaren van de Toekomst: Impressie van overheidspersoneel over 15 jaar*. Research voor Beleid (Panteia).

Dawes, S. S., Vidiasova, L., & Parkhimovich, O. (2016). Planning and designing open government data programs: An ecosystem approach. *Government Information Quarterly*, 33(1), 15-27.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29.

Esty, D.C., & Rushing, R. (2007). Governing by the Numbers: The Promise of DataDriven Policymaking in the Informatie Age. *United States*.

Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M. (2012). Creating open government ecosystems: A research and development agenda. *Future Internet*, 4(4), 900-928.

Harrison, T.M., & Sayogo, D.S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quartley*, 31(4), 513-525.

't Hart, P. (2014). *Ambtelijk vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.

Janssen, M., & Helbig, N. (2016). Innovating and changing the policy-cycle: Policy-makers be prepared!. *Government Information Quarterly*, 35(2018), 99-105.

Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open data en Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.

Kornberger, M., Meyer, R.E., Brandtner, C., & Höllerer, M.A. (2017). When Bureacracy Meets the Crowd: Studying “Open Government” in the Vienna City Administration. *Organization Studies*, 38(2), 179-200.

Ledoux, G., Meijer, J., Van der Veen, I., & Breetvelt, I. (2013). *Meetinstrumenten voor sociale competenties, metacognitie en advanced skills: Een inventarisatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Lee, G. & Kwak, Y.H. (2012). An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.

Lodge, M., & Hood, C. (2005). Symposium Introduction: Competency and Higher Civil Servants. *Public Administration*, 83(4), 779–787.

Meijer, A.J. (2019). Public Innovation Capacity: Developing and Testing a Self-Assessment Survey Instrument. *International Journal of Public Administration*, 42(8), 617-627.

Meijer, A.J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Actieplan Open overheid 2018-2020*. Geraadpleegd op 20 februari, 2019 via <<https://www.open-overheid.nl/wp-content/uploads/2018/11/digitale-versie-vouwfolder.pdf>>

Parks, W. (1957). Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution. *The George Washington Law Review*, 26(1), 1-22.

Piotrowski, S.J., & Borry, E. (2010). An analytic framework for open meetings and transparency. *Public Administration and Management*, 15(1), 138-176.

Piotrowski, S.J. (2017). The “Open Government Reform” Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies. *American Review of Public Administration*, 47(2), 155-171.

Raad voor Openbaar Bestuur (2004). *Cultuur met een FORS postuur. Rijksstaat tussen rechtstaat en flexibiliteit*. Den Haag: ROB.

Roe, R.A. (2002). Competenties: Een sleutel tot integratie in theorie en praktijk van de A&O psychologie. *Gedrag en Organisatie*, 15(4), 203-224.

Ruijter, E., Grimmelikhuijsen, S., & Meijer, A. (2017). Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use. *Government Information Quarterly*, 34 (1), 45-52.

Ruvalcaba-Gómez, E.A., Criado, J.I., & Gil-Grazia, J.R. (2017, juni). *Public Managers' Perceptions about Open Government: A Factor Analysis of Concepts and Values*. Paper gepresenteerd op 18th Annual International Conference on Digital Government Research, Staten Island, USA.

Sieber, R.E., & Johnson, P.A. (2015). Civic open data at a crossroads: Dominant models and current challenges. *Government Information Quarterly*, 32 (3), 308-315.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.

Spencer, L. M., & Spencer, S. M. (1993). *Competence at work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Steijn, B. (2009). Over de competenties van de 'nieuwe' ambtenaar. In: Ministerie van BZK, *Rijksambtenaren van de toekomst*, 30-45, s' Gravenhage.

Suijkerbuijk, P. (2015, 4 december). Mijn 10 favoriete voorbeelden van hergebruik van Open data [Blog]. Geraadpleegd op 21 maart, 2019 via: <[https://www.open-ov\\_erheid.nl/open-overheid/voorbeelden-hergebruik/](https://www.open-ov_erheid.nl/open-overheid/voorbeelden-hergebruik/)>

Top, A. (2014). *Gezocht: de 'goede' ambtenaar. Een literatuurstudie naar wat de omgang met normativiteit kan bijdragen aan het professionaliseringsdebat rond uitvoerende ambtenaren* [Masterthesis]. Universiteit voor de Humanistiek.

Van Berlo, D. (2008). Ambtenaar 2.0 Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0. Geraadpleegd op 10 februari 2019 via <[http://www.bewonersaanzet.nl/wijkensites.dordrecht/up/ZkpaaldJeJ\\_Ambtenaar\\_2.0.pdf](http://www.bewonersaanzet.nl/wijkensites.dordrecht/up/ZkpaaldJeJ_Ambtenaar_2.0.pdf)>.

Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systemen brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).

Van der Steen, M., Van Twist, M.J.W., & Bressers, D. (2018). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 387-414.

Van Teeffelen, K. (2015, 7 december). Open data kunnen goudmijn worden. *Trouw*. Geraadpleegd op 20 maart, 2019 via: <<https://www.trouw.nl/home/open-data-kunnen-goudmijn-worden~ad63e355/>>

Van de Vlucht, T. (2005). *De gemeente ambtenaar: Bureaucraat of Netwerker? Onderzoek naar een modern ideaalbeeld van de ambtenaar* [Masterthesis]. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: An open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31 (2014), 278-290.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)/Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten Cluster Datagedreven Gemeente (KING) (2017). *NAAR EEN DATA-ECOSYSTEEM. Verkenning naar versnelling Open data bij gemeenten*. Geraadpleegd op 13 maart, 2019 via: <<http://digitalestedagenda.nl/wp-content/uploads/2017/02/Verkenning-Open-Data-2016-2017-VNG-KING-Cluster-Datagedreven-Gemeente-kopie.pdf>>

Vos, M. (2015, 13 april). De datagedreven ambtenaar. *I-bestuur online*. Geraadpleegd op 13 maart, 2019 via: <<https://ibestuur.nl/podium/de-datagedreven-ambtenaar>>

Wende, K., & Otto, B. (2007, november). *A Contingency Approach to Data Governance*. Paper gepresenteerd op de 12th International Conference on Information Quality (IQ-2007), Cambridge, USA.

Wesseling, H., Postma, R.M., Stolk, R., & Sabirovic, A. (2018). *Datagedreven sturing bij gemeenten. Van data tot (gedeelde) informatie voor beter (samen) sturen*. Utrecht: Berenschot/VNG.

Wijnhof, R. (2018). *De spaken van het wiel in een Open data ecosysteem* [Masterthesis]. Universiteit Utrecht.



## BIJLAGE 1: RESPONDENTEN EN GEMEENTEN

Respondent:	Gemeente:	Functie:	Aantal minuten:
<b>F1 (3 respondenten)</b>	Adviesbureau heeft gewerkt bij gemeente A	-	67 minuten
<b>R1</b>	B	Kwaliteitsmanager/ data adviseur Open	52 minuten
<b>R2</b>	D	Data adviseur	48 minuten
<b>R3</b>	D	Opgavehouder Smart city	42 minuten
<b>R4</b>	I	Informatiemanager	47 minuten
<b>R5</b>	E	Informatiemanager/adviseur	49 minuten
<b>R6</b>	C	Geo-econoom	47 minuten
<b>R7</b>	G	Geo data/ informatiemanager	43 minuten
<b>R8</b>	A	Beleidsadviseur	36 minuten
<b>R9</b>	F	Programma manager open overheid	Verslag
<b>R10</b>	(Provincie)	Beleidsadviseur	53 minuten
<b>R11</b>	H	Adviseur Geo-informatie	55 minuten
<b>R12</b>	H	Trainee datagedreven werken	.
<b>R13</b>	F	Onderzoeker bij gemeentelijk kenniscentrum	43 minuten
<b>R14</b>	F	Communicatie regisseur en bestuursadviseur	41 minuten

## BIJLAGE 2: TOPICLIJST

*De topiclist functioneert als leidraad voor de onderzoeker. Afwijken hier van is mogelijk, maar de hoofdtopics moeten in ieder interview ter sprake komen.*

### **Introductie:**

- Bedanken van de respondent voor tijd en moeite.
- Wie ben ik, studie.
- Hoofdonderwerp onderzoek: beetje uitleggen
- Duur interview en opnemen.
- Anonimiteit

### **Respondent:**

- Wie is de respondent en wat zijn zijn/haar belangrijkste werkzaamheden en verantwoordelijkheden in relatie tot het zijn van een open overheid?
- Hoe lang werkt de respondent al bij de organisatie?

### **Open overheid:**

- Wat verstaat de respondent onder een open overheid?
- Op welke manier komt hij hiermee in aanraking tijdens zijn werk?
- Is de ontwikkeling naar een open overheid zichtbaar in zijn dagelijks werk of binnen de organisatie?

### **Werkzaamheden binnen het gedraaide project/ of werkwijze**

- Wat was het doel?
- Hoe ontstond deze situatie?
- Wie speelde er allemaal een rol?
- Wat dacht je toen je met de situatie werd geconfronteerd?
- Wat voelde je erbij?
- Wat wilde je bereiken door met de situatie aan de slag te gaan?
- Wat heb je daadwerkelijk gedaan?
- Wat gebeurde er toen?
- Wat waren de uitkomsten van het project?
- Zijn er ook moeilijke situaties ontstaan tijdens het project?
- Hoe heb je toen gehandeld?

*In dit deel van het interview is het vooral de bedoeling om de respondent zo precies mogelijk te laten vertellen welke handelingen hij heeft gedaan tijdens het project en om te voorkomen dat het niet gaat over concrete gebeurtenissen. De onderzoeker gaat vooral op zoek naar welke focus de respondent legt binnen het project; hun motivatie; hun gevoelens; hun interacties met anderen in het project en hun daadwerkelijke handelingen.*

### **De gemeentelijke organisatie en de ambtenaar in relatie tot open overheid**

- Verandert de organisatie door het werken aan een open overheid?
- Op welke manier schenkt u organisatie aandacht aan het zijn van een open overheid?
- Hoe ontstaan deze initiatieven?
- Wordt iedereen binnen de organisatie hier enthousiast van?
- Welke verwachtingen ervaart u vanuit de organisatie? En vanuit het management?
- Voelt u zich soms belemmert door de organisatie om te werken aan een open overheid?

- Welke competenties heeft een Beleidsambtenaar volgens u nodig om te werken binnen een open overheid?
- Ziet u een verandering in de rol en verwachtingen van ambtenaren door de jaren heen? (en expliciet nu door een open overheid?)
- Ervaart u conflicterende verwachtingen binnen de overheidsorganisatie?
- Veranderen de verwachtingen in de verschillende fasen van het project?
- Hoe maakt u keuzes in wat belangrijk is in projecten?
- Hoe ervaart u de contact momenten met de burger?
- Hoe gaat u om met conflicterende verwachtingen en competenties?

*In dit deel van het interview focussen de vragen zich op de grotere vraagstukken achter een open overheid en mag de respondent wat abstracter antwoorden. Dit heeft als doel dat de onderzoeker een beter beeld krijgt van de achterliggende context en welke strategie de Beleidsambtenaar gebruikt om om te gaan met verwachtingen en competenties.*

### **Afsluiting**

- Heeft u nog dingen die belangrijk zijn, maar niet ter sprake zijn gekomen?
- Korte samenvatting interview.
- Bedanken voor tijd en moeite.
- Herhaling afspraken (toezending transcript en eindrapport).

## BIJLAGE 3: CODEBOOM

<b>Competenties van een ambtenaar:</b>
• Transitie van abstract naar concreet denken
• Communicatieve vaardigheden
○ Emotionele intelligentie
○ Toelichting van beleidskeuzes aan burgers
• Contact zoeken met mensen
○ Betrekken van burger netwerken
• Data-technische competenties
○ Herkennen van data-sets
○ Snappen wat je met data kan
○ Uitleggen van datamogelijkheden
• Deskundigheid
○ Maatwerk leveren
• Open Houding
• Persoonlijke competenties
• Politiek bewustzijn
• Pragmatisch werken
○ Experimenteren
○ Flexibiliteit
• Samenwerken
○ Intern
○ Extern
• Innovatieve competenties
○ 'kansen zien'
○ Tegen de stroom in gaan
○ Weerbaarheid (durven stoppen)
<b>Vormgeving open overheid binnen een organisatie:</b>
• Definitie open overheid
• De identiteit van de 'gebruiker'
• Datagedreven beleid
• Redenen voor open overheid
○ Doel van open data
○ Macht naar de burger
○ Open data publicatie
• Interne informatiehuishouding
• Management van de organisatie
• Rol van de data afdelingen
<b>Dilemma's van ambtenaren:</b>
• Abstractieniveau
• Positieve energie in de organisatie
• Hinder binnen de organisatie
○ Hiërarchie
○ Vasthouden aan regels
○ Verantwoording
• Data is een 'extra'
• Veranderen van de norm
○ Weerstand cultuur

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiek</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultaatgericht werken</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Software – proces matching</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tussen wijk en gemeente staan</li> </ul>
<b>Strategieën van ambtenaren:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blij zijn met de kleine successen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Casusgericht werken</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gaan waar de energie zit</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maatwerk</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Praktisch maken van de datamogelijkheden</li> </ul>
<b>Randvoorwaarden open overheid:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mandaten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capaciteit</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruimte voor experimenteren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koppeling van interne systemen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sturing op data in de gemeente</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Toewijzen verantwoordelijkheid</li> </ul>
<b>Toekomst van de organisatie:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De organisatie van datakennis binnen de gemeente</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transitie in houding en gedrag ambtenaren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verandering van de Insync kleuren</li> </ul>