



**Universiteit  
Utrecht**

Master Publiek Management

Faculteit Recht, Economie, Bestuur & Beleid



# Waardengedreven digitalisering

Een kwalitatief onderzoek naar de rol van publieke waardenstrategieën bij het innoveren van de digitale overheid.



**Scriptieonderzoek**

**01-07-2024**

Sjoerd Jacob Berends

6772099

**Master Publiek Management**

Eerste lezer: Erna Ruijer

Tweede lezer: Esther Nieuwenhuizen

## Voorwoord

Wat u gaat lezen is het eindresultaat van het afgelopen jaar. In maart 2023 ben ik bij The Green Land (TGL) begonnen met de zoektocht rondom de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren (WWD). Dat bleek geen gemakkelijk thema en waren er veel vragen om te beantwoorden. Door de zoektocht naar geschikte respondenten en het starten van mijn voltijd bestuursjaar als penningmeester bij Navigators Studentenvereniging Utrecht, is dit onderzoek later afgerond dan gehoopt. Deze combinatie was dan ook uitdagend. Ik ben blij dat ik nu de resultaten van mijn onderzoek in dit rapport kan presenteren.

Dit was niet mogelijk geweest zonder een aantal mensen. Allereerst wil ik daarvoor Frank Verschoor, Jochem van den Berg en de rest van TGL bedanken die mij deze uitdaging hebben gegeven en mijn sparringpartners waren over de focus van het onderzoek. Daarnaast wil ik mijn eerste lezer Erna Ruijter bedanken die mij tijdens het gehele traject uitmuntend begeleid heeft en het stuk steeds voorzien heeft van scherpe en opbouwende feedback. Ook wil ik mijn tweede lezer Esther Nieuwenhuizen bedanken voor de waardevolle feedback. Daarnaast wil ik Emma Pullen (wederom) bedanken voor haar scherpe vragen en feedback als tutorgroepsgenoot en Patrick Verschoor als tutorgroepsgenoot in een later stadium. Daarnaast wil ik mijn respondenten bedanken die de tijd hebben genomen voor diepgaande interviews. Tot slot wil ik mijn familie, vrienden, bestuursgenoten en vriendin bedanken voor hun flexibele opstelling en steun tijdens hectische periodes.

Tijdens dit onderzoeksproces ben ik achter het belang, maar ook de uitdagingen van waardengedreven digitalisering gekomen.

Ik wens u veel leesplezier toe,

*Sjoerd J. Berends, mei 2024*

## Samenvatting

Vanuit de politiek is een duidelijke opdracht gegeven om de kansen en mogelijkheden van digitalisering te benutten. Door zogenoemd waardengedreven te digitaliseren kan op basis van publieke waarden een evenwichtige toepassing van digitale systemen gevonden worden. Uit de theorie blijkt echter dat tijdens dergelijke digitaliseringsprocessen publieke waardenconflicten op kunnen treden. De kwaliteit van een innovatie staat of valt met het omgaan met deze conflicten.

Het doel van dit onderzoek is om de betekenis van waardengedreven digitalisering zowel theoretisch als in de praktijk te exploreren, de rol van publieke waardenconflicten te onderzoeken en het begrip verder te conceptualiseren om zo een steviger fundament te leggen onder deze relatief nieuwe begrippen. De onderzoeksvraag luidt: *Hoe kan de overheid waardengedreven digitaliseren en op welke manier spelen verschillende strategieën voor het omgaan met publieke waardenconflicten daar een rol in?*

Vanuit de wetenschappelijke literatuur is een conceptueel model van waardengedreven digitaliseren en de rol van de strategieën gedefinieerd. Waardengedreven digitaliseren definieert zich door het inventariseren van publieke waarden, het in kaart brengen van publieke waardenconflicten en het verantwoorden van het omgaan met deze conflicten. Ook kunnen drie publieke waardenstrategieën worden toegepast: de ontwijkende, compromissen en lerende strategie. Dit conceptueel model is door middel van semi-gestructureerde interviews getoetst in de praktijk.

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de ontwijkende strategie niet past bij waardengedreven digitaliseren omdat er geen sprake is van waardengedrevenheid. De toepassing van de compromissen strategie roept, ondanks dat hier weldegelijk betere verantwoording wordt afgelegd, veel frustratie op bij de respondenten. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de respondenten het meest te spreken zijn over de toepassing van de lerende strategie ondanks dat deze strategie veel tijd en menskracht kost om deze gedegen toe te passen.

Tot slot komt uit dit onderzoek een nieuw conceptueel model voort waar proactieve en reactieve vormen van waardengedreven digitalisering worden gedefinieerd die zijn gebaseerd op de lerende en compromissen strategie. Ook is het waardencomplex dat binnen publieke organisatie aanwezig is, als belangrijke context toegevoegd en is de verantwoording gespecificeerd naar verantwoording aan eindgebruikers.

# Inhoudsopgave

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Voorwoord .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>Samenvatting.....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. Inleiding.....</b>   | <b>6</b>  |
| 1.1 Aanleiding.....  | 6         |
| 1.2 Doelstelling.....  | 7         |
| 1.3 Onderzoeksvraag.....   | 7         |
| 1.4 Relevantie.....  | 8         |
| 1.4.1 Maatschappelijke relevantie.....   | 8         |
| 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie.....  | 8         |
| 1.5 Leeswijzer.....  | 9         |
| <b>2. Theoretisch kader .....</b>  | <b>10</b> |
| 2.1 Publieke waarden rondom digitalisering.....  | 10        |
| 2.1.1 Digitale overheid.....   | 10        |
| 2.1.2 Publieke waarden.....  | 11        |
| 2.1.3 Digitale overheid en publieke waarden.....   | 13        |
| 2.1.4 Publieke waardenconflicten rondom digitalisering.....  | 14        |
| 2.2 Strategieën voor waardengedreven digitaliseren rondom publieke innovatie.....  | 16        |
| 2.2.1 Ontwijkende strategie.....   | 17        |
| 2.2.2 Compromissen strategie.....  | 17        |
| 2.2.3 Lerende strategie.....   | 17        |
| 2.3 De rol van de strategieën voor het omgaan met spanningen tussen publieke waarden bij waardengedreven digitalisering..... | 18        |
| <b>3. Methode.....</b>   | <b>21</b> |
| 3.1 Kwalitatief onderzoek.....   | 21        |
| 3.1.1 Beperkingen van kwalitatief onderzoek.....   | 21        |
| 3.2 Onderzoeksdesign.....  | 21        |
| 3.2.1 Selectiecriteria voor cases: innovaties op het gebied van e-government.....  | 21        |
| 3.2.2 Semi-gestructureerde interviews.....   | 22        |
| 3.2.3 Casuselectie.....  | 22        |
| 3.2.4 Experts.....   | 22        |
| 3.3 Operationalisering.....  | 23        |
| 3.3.1 Kernconcept waardengedreven digitaliseren.....   | 23        |
| 3.3.2 Kernconcept publieke waardenstrategieën.....   | 23        |
| 3.4 Datamanagement en ethiek.....  | 25        |
| 3.5 Data-analyse.....  | 25        |
| 3.6 Kwaliteitscriteria.....  | 25        |
| 3.6.1 Geloofwaardigheid.....   | 26        |
| 3.6.2 Overdraagbaarheid.....   | 26        |
| 3.6.3 Bevestiging.....   | 26        |
| 3.6.4 Betrouwbaarheid.....   | 26        |
| 3.6.5 Authenticiteit.....  | 26        |
| <b>4. Resultaten.....</b>  | <b>27</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| 4.1 Beschrijving cases .....   | 27        |
| 4.1.1 Informatiehuishouding Rijk.....  | 27        |
| 4.1.2 Omgevingswet .....   | 28        |
| 4.1.3 Zelfstandig bestuursorgaan.....  | 29        |
| 4.2 Waardengedreven digitaliseren in de praktijk.....  | 30        |
| 4.2.1 Definiëring waardengedreven digitalisering .....                                       | 30        |
| 4.2.2 De rol van publieke waarden bij waardengedreven digitalisering .....                   | 31        |
| 4.2.3 Spanningen tussen publieke waarden .....   | 32        |
| 4.3 Strategieën voor waardengedreven digitaliseren.....                                      | 33        |
| 4.3.1 Ontwijkende strategie.....   | 33        |
| 4.3.2 Compromissen strategie .....   | 34        |
| 4.3.3 Lerende strategie .....  | 35        |
| 4.4 Samenvatting resultaten.....   | 37        |
| <b>5. Conclusie en Discussie .....</b>   | <b>39</b> |
| 5.1 Analyse onderzoeksresultaten .....   | 39        |
| 5.1.1 Definitie waardengedreven digitaliseren .....  | 39        |
| 5.1.2 Publieke waardenconflicten.....  | 40        |
| 5.1.3 Ontwijkende strategie.....   | 40        |
| 5.1.4 Compromissen strategie .....   | 41        |
| 5.1.5 Lerende strategie .....  | 41        |
| 5.1.6 Verhoudingen en verbanden tussen waardengedreven digitalisering en de strategieën..... | 42        |
| 5.1.7 Gecorrigeerd conceptueel model .....   | 43        |
| 5.2 Antwoord op de hoofdvraag.....   | 43        |
| 5.3 Wetenschappelijke implicaties.....   | 44        |
| 5.4 Methodologische reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....                    | 44        |
| 5.5 Maatschappelijke implicaties van de onderzoeksresultaten.....                            | 45        |
| 5.6 Praktische aanbevelingen.....  | 45        |
| 5.7 Tot slot.....  | 45        |
| <b>Literatuur.....</b>   | <b>46</b> |
| <b>Bijlage 1: Overzicht respondenten.....</b>  | <b>52</b> |
| <b>Bijlage 2: Topiclijst semigestructureerde interviews .....</b>                            | <b>53</b> |
| <b>Bijlage 3: Toestemmingsverklaring .....</b>   | <b>56</b> |
| <b>Bijlage 4: Codeboom .....</b>   | <b>58</b> |

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 8 maart 2022 stuurt de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering Van Huffelen samen met drie andere ministers een brief naar de Tweede Kamer over de hoofdlijnen van het beleid voor digitalisering (BZK, 2022). Hierin wordt gesteld dat digitalisering kansen biedt voor de economie en samenleving op het gebied van sociaal contact, werken, reizen, onderwijs, duurzaamheid en gezondheid wat kan leiden tot een beter welzijn in de Nederlandse samenleving. Om dit doel handen en voeten te geven is de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren (WWD) opgesteld met vijf programmalijnen (AZ, 2023). Een van de programmalijnen luidt: *“Een digitale overheid die waardengedreven en open werkt voor iedereen (AZ, 2023, p.39),”* waarbij er tal van actiepunten en gewenste resultaten worden beschreven zoals een betere informatiehuishouding, cyberveiligheid en een goedwerkende digitale overheidsdienstverlening (AZ, 2023). Opvallend is dat in de werkagenda het waardengedreven digitaliseren, los van het benoemen van enkele waarden zoals transparantie en inclusie, niet verder wordt toegelicht of gedefinieerd.

In de wetenschappelijke literatuur bestaan echter wel nauw verwante definities die waardengedreven digitaliseren meer duiding geven. Allereerst wordt digitalisering van de overheid in de literatuur ook wel e-government genoemd (Maclean & Titah, 2021). Het gaat hierbij om het implementeren van informatie- en communicatietechnologieën bij overheids- en publieke organisaties. Het doel van e-government is het verbeteren van de communicatie en dienstverlening van de publieke organisaties door middel van digitale systemen en wordt verbeterd (Meijer et al., 2022). Het bijvoeglijk naamwoord waardengedreven impliceert dat niet alleen digitalisering moet plaatsvinden, maar ook gedreven door (publieke) waarden (AZ, 2023). De term waardengedreven digitalisering heeft dus niet alleen betrekking op *dat* er geïnnoveerd wordt op het gebied van e-government, maar ook op *hoe* dit gebeurt met in acht neming van verschillende publieke waarden.

Waardengedreven digitaliseren betreft het innoveren van digitale overheidssystemen met inachtneming van verschillende toepasselijke publieke waarden. Maar wat de term publieke waarden in de literatuur precies inhoudt verschilt per auteur: Bozeman (2007), Moore (1995) en Meynhardt (2009) leggen allemaal een andere nadruk op wat de term publieke waarden precies behelst. Dat publieke waarden een onduidelijke term betreft, is terug te zien in het feit dat veel publieke organisaties verschillende typering voor waarden gebruiken, en dat deze niet breed gedeeld worden over organisatiegrenzen heen (Jørgensen & Bozeman, 2007). O’Flynn (2021) bevestigt dat de wetenschap het nog niet gelukt een paraplu-concept te ontwikkelen rondom publieke waarden. Douglas & ‘t Hart (2019) vatten samen dat overheden publieke waarden moeten creëren in de vorm van uitkomsten, maar zich ook moet houden aan verschillende proceswaarden die iets zeggen over hoe de overheid deze uitkomstwaarde moet produceren. Tussen deze waarden kan een spanning ontstaan vanwege verschillende eisen die aan publieke organisaties gesteld worden (Røhnebæk & Breit, 2021) wat kan uitlopen op een publieke waardenconflict (de Graaf & Van Der Wal, 2010).

Een publieke waardenconflict ontstaat in een situatie waarbij twee of meer waarden die van even groot belang zijn conflicterende uitgangspunten hebben en in eerste instantie niet te verenigen zijn (Smulders et al., 2014; de Graaf et al., 2016). Zo kan een waardenconflict bestaan tussen privacy en transparantie, waarbij beoogd wordt om transparant te zijn in hoe de organisatie werkt, maar ook de privacy in ogenschouw genomen moet worden. De spanning die kan ontstaan tussen verschillende publieke waarden, is ook terug te lezen in de kamerbrief van van Huffelen (BZK, 2022). Hierin wordt gesteld dat digitalisering bij kan dragen aan de toegevoegde waarde van de publieke dienstverlening, maar ook aan proces-principes zoals het betrekken van burgers (Allen et al., 2020). Welke op hun beurt druk zet op andere publieke waarden zoals veiligheid, democratie en zelfbeschikking, maar ook bijvoorbeeld non-discriminatie en privacy (BZK, 2022). Dergelijke opsommingen van waarden zijn ook terug te zien in de WWD (AZ, 2023). Hierin valt op dat de focus zowel op toegevoegde waarde als

normatieve principes ligt en deze onderling kunnen botsen. Er kunnen dus spanningen ontstaan tussen verwachtingen die worden geschapen van de overheid en het is van belang dat publieke organisaties op een juiste manier met deze spanning omgaan (Douglas & 't Hart, 2019; Meijer & de Jong, 2020).

Voor het omgaan met spanningen tussen publieke waarden zijn in de literatuur verschillende strategieën bekend die ingezet kunnen worden (de Graaf et al., 2016; Meijer & de Jong). De eerste is de Ontwijkende strategie waarbij ambtenaren doen alsof er geen conflict is of de spanningen verbergen voor betrokken actoren. De tweede is de Compromissen strategie waarbij onder anderen  *coping mechanisms*  gehanteerd worden om met dergelijke publieke waardenconflicten om te gaan. Doorgaans wordt bij deze twee strategieën de oorzaak van de spanning niet opgelost, maar alleen vooruitgeschoven (Meijer & de Jong, 2020). Tot slot de lerende strategie waarbij ambtenaren het publieke waardenconflict juist productief maken door met elkaar in gesprek te gaan over de waarden en proactief kijken naar de mogelijke aanpassingen van de innovatie zelf om beter aan beide publieke waarden te voldoen (Meijer & de Jong, 2020). Meijer & de Jong (2020) concluderen dat de inzet op leren bij de lerende strategie van grote waarde kan zijn voor publieke innovatie.

## 1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is een exploratief empirisch onderzoek naar hoe de overheid waardengedreven digitalisering kan vormgeven en welke rol strategieën bij omgaan met publieke waardenconflicten (in het kort publieke waardenstrategieën) kunnen spelen bij de herinrichting van de informatiehuishouding van de overheid. De opgave vanuit de politiek is duidelijk: de overheid moet op basis van bepaalde normen en waarden verder digitaliseren om de publieke dienstverlening te verbeteren (BZK, 2023), echter een concrete invulling hoe dit zogeheten waardengedreven digitaliseren precies in de praktijk vorm krijgt is onduidelijk. Naast het genereren van meer empirische kennis over hoe waardengedreven digitaliseren in de praktijk vorm krijgt, wordt in dit onderzoek ook gericht gekeken naar hoe publieke waardenstrategieën hierin kunnen bijdragen. Om dit te onderzoeken wordt gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden die inzicht geven in de beweegredenen en denkwijze van stakeholders bij het herinrichten van de informatiehuishouding.

## 1.3 Onderzoeksvraag

**In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:**

*Hoe kan de overheid waardengedreven digitaliseren en op welke manier spelen verschillende strategieën voor het omgaan met publieke waardenconflicten daar een rol in?*

**Met als theoretische deelvragen:**

- *Wat wordt verstaan onder waardengedreven digitaliseren in de wetenschappelijke literatuur?*
- *Wat zijn publieke waardenconflicten en welke strategieën zijn in de literatuur bekend voor het omgaan met deze spanningen?*
- *Wat is er bekend over hoe deze strategieën bij waardengedreven digitaliseren een rol kunnen spelen in de literatuur?*

**Met als empirische deelvragen:**

- *Hoe krijgt waardengedreven digitaliseren vorm in de praktijk?*
- *Welke strategieën voor het omgaan met spanningen tussen publieke waarden worden gehanteerd tijdens waardengedreven digitaliseren?*
- *Welke rol spelen de strategieën volgens de respondenten rondom waardengedreven digitaliseren?*

## 1.4 Relevantie

### 1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Het coalitieakkoord en de WWD geven het al aan: er liggen grote kansen op het gebied van digitalisering voor een beter functionerende samenleving, economie en overheid (AZ, 2022). De brief van Van Huffelen (AZ, 2022) is geschreven op basis van het coalitieakkoord 2021-2025 van het Nederlandse kabinet. Hier staat de volgende doelstelling: *“De huidige digitale revolutie biedt geweldige kansen voor onze samenleving en economie. Die kansen gaan we benutten (AZ, 2022, p.33).”*

Het is volgens de WWD (AZ, 2023) van belang dat digitalisering publieke waarden voortbrengt. De werkagenda laat echter in het midden hoe dit concreet in de praktijk vorm moet krijgen. Door onderzoek te doen naar hoe publieke waardenstrategieën een rol spelen bij het inrichten van informatiehuishouding, wordt bijgedragen aan kennis over hoe waardengedreven digitalisering bij publieke organisaties vormgegeven kan worden. Dit onderzoek geeft gemeenten, provincies en ministeries en andere publieke organisaties handvatten voor het waardengedreven invullen van de digitaliseringsopgave van de overheid. Met als gevolg dat de burger een betere, toegankelijke en snellere publieke dienstverlening krijgt die doordacht en verantwoord is. In deze tijd met complexe digitaliseringsopgaven heeft de maatschappij alle baat bij een goed functionerende overheid die rekening houdt met verschillende publieke waarden.

Tot slot wordt dit onderzoek mede in opdracht van adviesbureau *The Green Land* uitgevoerd die zich onder andere dagelijks bezighoudt met digitaliseringsvraagstukken en open data. De opdracht is ontstaan vanuit een behoefte aan nadere concretisering van de WWD voor de praktijk. Dit onderzoek is daar het resultaat van.

### 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt op vier manieren bij aan het wetenschappelijke debat. Allereerst bestaan in de wetenschappelijke literatuur verschillende stromingen rondom publieke waarden. O’Flynn (2021) stelt dat publieke waarden nog steeds geen eenduidig concept is en concludeert dat meer onderzoek nodig is naar de positie van publieke waarde in de praktijk. Dit onderzoek draagt bij aan kennis rondom de publieke waarden door een uitgebreide literatuurstudie en door verschillende respondenten te interviewen over welke publieke waarden zij belangrijk achten in de praktijk. Hierdoor wordt bijgedragen aan empirische kennis over publieke waarden.

Ten tweede komt uit verschillende wetenschappelijke literatuur naar voren dat er behoefte is naar meer onderzoek naar publieke waardenconflicten. Zo stellen Douglas & ‘t Hart (2019) dat er behoefte is naar meer empirisch onderzoek en stellen Meijer & de Jong (2020) en Jaspers (2021) dat het waardevol kan zijn om meer empirisch onderzoek te doen naar verschillende strategieën voor publieke waardenconflicten in de praktijk van publieke organisaties. Zo kan de wetenschappelijk kennis rondom publieke waarden zich verder ontwikkelen en beter toegepast worden in de praktijk. Dit onderzoek sluit aan op deze aanbevelingen door onderzoek te doen naar hoe een lerende strategie kan bijdragen aan het implementeren van waardengedreven digitaliseren aangezien publieke waardenconflicten inherent zijn aan innovatie (Meijer & de Jong, 2020; Ommen, 2021). Hierdoor vergroot de beschikbare kennis over publieke waardenconflicten rondom waardengedreven digitaliseren.

Ten derde sluit dit onderzoek aan bij een systematische literatuurstudie naar publieke waarden en digitale overheid van Maclean & Titah (2021). Hierin wordt geconcludeerd dat verschillende empirische studies naar de digitale overheid nodig zijn om te kunnen spreken van een wetenschappelijke stroming en dat nog substantiële empirische gaten bestaan omtrent de nadelen van publieke waarden en digitale overheid. Aangezien voorgaande onderzoeken veelal positieve kanten hebben belicht (Maclean & Titah, 2021). In dit onderzoek wordt een evenwichtig beeld geschetst van de rol van publieke waarden in een innovatieproces van de digitale overheid. Tot slot wordt een verdere wetenschappelijke



fundering gelegd onder het begrip waardengedreven digitalisering. Met dit onderzoek wordt gepoogd zowel de theoretische als de empirische basis voor waardengedreven digitaliseren verder uit te breiden. Daarmee sluit dit onderzoek direct aan op de aanbeveling van Meijer & de Jong (2020) dat meer empirisch onderzoek nodig is naar de strategieën rondom publieke innovatie die bij de conceptualisering van waardengedreven digitalisering centraal worden gesteld.

## 1.5 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is het onderzoek ingeleid, zijn de onderzoeksvragen geformuleerd en is de maatschappelijke en de wetenschappelijke relevantie besproken. In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader geschetst. Allereerst wordt de literatuur rondom publieke waarden en digitalisering besproken. Daarna worden de drie verschillende publieke waardenstrategieën uiteengezet en wordt, op basis van de literatuur, de rol van deze strategieën voor het omgaan met publieke waardenconflicten verkend. Tot slot wordt een samenvattend theoretisch model weergegeven op basis van de literatuur.

In hoofdstuk drie wordt de methode van het onderzoek beschreven. Allereerst wordt de kwalitatieve aard van het onderzoek toegelicht. Daarna wordt het onderzoeksdesign verder uitgewerkt, worden de concepten geoperationaliseerd en tot slot datamanagement en ethiek verder toegelicht.

Het vierde hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek beschreven. Allereerst worden de drie cases toegelicht. Daarna worden de resultaten van waardengedreven digitalisering in de praktijk weergegeven. Daarna worden de resultaten rondom de strategieën voor waardengedreven digitaliseren besproken. Tot slot worden de resultaten samengevat.

Het vijfde hoofdstuk bevat de conclusie en de discussie van het onderzoek. Dit hoofdstuk dient als beantwoording van de onderzoeksvraag: *Hoe kan de overheid waardengedreven digitaliseren en op welke manier spelen verschillende strategieën voor het omgaan met publieke waardenconflicten daar een rol in?* Ook betreft dit hoofdstuk de discussie waarbij de uitkomsten van dit onderzoek geïnterpreteerd worden en betekenis gegeven wordt aan de resultaten.

In de bijlage kan de literatuurlijst, codeboom en een omschrijving van de respondenten gevonden worden.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste theoretische concepten voor dit onderzoek uitgewerkt. Allereerst wordt ingegaan op de publieke waarden rondom digitalisering van de overheid. Daarna worden de spanningen tussen deze waarden, ook wel publieke waardenconflicten genoemd, besproken. Aan het eind van 2.1 wordt aangegeven wat bekend is in de literatuur over waardengedreven digitaliseren en welke definitie dit onderzoek hanteert. Vervolgens wordt stilgestaan bij drie strategieën om met deze conflicten om te gaan waaronder de lerende strategie. Tot slot wordt besproken wat de rol van een lerende strategie is rondom het implementeren van waardengedreven digitaliseren.

### 2.1 Publieke waarden rondom digitalisering

Waardengedreven digitaliseren is een relatief nieuw begrip. Om de context van waardengedreven digitaliseren bij publieke organisaties goed te kunnen begrijpen is het van belang om te duiden wat digitalisering en digitale overheid inhoudt. Vervolgens worden oorzaken van spanningen die tussen deze publieke waarden in de context van digitale overheid kunnen ontstaan besproken. Tot slot wordt stilgestaan bij wat de term waardengedreven digitaliseren inhoudt en wordt dit geconceptualiseerd.

#### 2.1.1 Digitale overheid

Steeds meer culturele, politieke, economische en andere menselijke activiteiten vinden in een digitale omgeving plaats (Janowski, 2015). Ook de overheid biedt op steeds meer verschillende manieren haar dienstverlening op digitale wijze aan. Zoals het systeem DigiD om het voor burgers mogelijk te maken zich op verschillende plekken digitaal te kunnen identificeren (Meijer & de Jong, 2020) en recenter het invoeren van een CoronaCheck app tijdens de coronapandemie waar burgers hun coronabewijzen op konden bewaren en tonen (Beierle et al., 2023).

Het gebruik van digitale systemen voor de dienstverlening van de overheid wordt ook wel e-government genoemd (Meijer et al., 2022). Maclean & Titah (2021) definiëren e-government als volgt: *overheidsdienstverlening aan burgers dat met gebruik van informatietechnologie (IT) en voornamelijk via het internet en andere gerelateerde technologieën wordt geleverd (Maclean & Titah, 2021, p.25)*. Sinds de jaren '90, wanneer e-government werd geïntroduceerd, is de overheidsdienstverlening drastisch veranderd: waar burgers eerst altijd naar een fysiek loket moesten om van diensten van de overheid gebruik te kunnen maken, konden zij na de introductie van het internet vanaf hun computer op ieder moment aanspraak maken op overheidsdienstverlening (Meijer et al., 2022). Hierdoor verschoof de focus van overheidsprocessen naar de behoeften van de burger en werd de kwaliteit van de dienstverlening een belangrijkere prestatie indicator (Meijer et al., 2022). De introductie van e-government had echter niet alleen maar voordelen. De automatisering en daarmee het verminderen van menselijk contact kan leiden tot ongelijkheid voor burgers. Zoals een geautomatiseerd systeem dat niet alle burgers kan faciliteren en een deel de aanvraag van overheidsdienstverlening handmatig moet doen, wat een negatieve invloed heeft op het succesvol aanvragen van de dienstverlening (Larsson, 2021). Ook kan een lagere digitale vaardigheid leiden tot ongelijkheid omdat burgers belemmerd worden in het bereiken van dienstverlening (Ciesielska et al., 2022). Ook kan taalvaardigheid een barrière vormen voor het bereiken van de dienstverlening overheid.

Het implementeren van digitale systemen in de vorm van e-government gaat gepaard met nieuwe technologieën en daarmee innovatie (Ingrams & Manoharan, 2018). Het implementeren van nieuwe technologieën bij overheids- en publieke organisaties wordt ook wel publieke innovatie genoemd (Bason, 2018). Bason (2018) noemt verschillende vormen van innovatie, deze worden hieronder kort opgesomd:

Incrementele innovatie: het gaat hierbij om nieuwe vormen van bestaande dienstverlening zoals geüpdatete versie van een online belastingstelsel (Bason, 2018). Kenmerkend hieraan is dat de innovatie voortbouwt op bestaande systemen.

Radicale innovatie: het gaat hierbij om een innovatie die een grote sprong maakt (Bason, 2018). Zo was de intrede van de digitale overheid in de jaren negentig een radicale innovatie. Kenmerkend hieraan is dat de innovatie iets totaal nieuws behelst. Een voorbeeld hiervan is de intrede van de digitale overheid waarbij de overheid haar dienstverlening middels digitale systemen is gaan aanbieden waardoor de overheid op een fundamenteel andere wijze is gaan werken (Bason, 2018).

Tot slot definieert Bason (2018) een tussencategorie: *new for us* (nieuw voor ons), waarbij innovaties niet volledig nieuw voor de wereld zijn, maar wel een significante vooruitgang in het publieke domein. Zo was de introductie van digitale patiëntdossiers in de zorg gestoeld op bestaande technologieën in de wereld, maar betekende het voor de zorg een grote vooruitgang (Bason, 2018). Bason (2018) concludeert dat veel innovaties in het publieke domein in deze tussencategorie vallen, waarbij bestaande technologieën vanuit bijvoorbeeld de private sector geïmplementeerd worden bij publieke organisaties.

Deze drie vormen van innovatie kunnen daarnaast plaatsvinden op twee niveau's: het *componentniveau* waarbij een onderdeel van een proces of dienst wordt vernieuwd en het *systemniveau* waarbij een heel systeem of werkwijze wordt vernieuwd (Bason, 2018). In de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren (WWD) (AZ, 2023) valt op dat veel innovaties op systeemniveau zijn, zoals het verbeteren van het digitaal fundament van organisaties. Daarnaast lijkt de WWD te doelen op innovaties die vallen in de categorie: *new for us* waarbij nieuwe generaties van systemen worden geïmplementeerd. In de WWD wordt bijvoorbeeld het invoeren van een nieuw open platform genoemd (AZ, 2023), hier gaat het duidelijk niet meer over het updaten van bestaande systemen, maar het implementeren van een nieuwe generatie systemen. Hierdoor is te verwachten dat de innovaties die in dit onderzoek aan bod komen in deze categorie vallen.

E-government houdt dus in dat verschillende technologieën worden gebruikt om de dienstverlening van de overheid te faciliteren. Het implementeren van nieuwe e-government toepassingen gaat daarnaast gepaard met publieke innovatie. Technologieën zijn echter niet waardenvrij (Twizeyimana & Andersson, 2019). In de volgende paragraaf wordt beschreven wat bekend is in de wetenschappelijke literatuur over de rol van publieke waarden bij digitale overheid.

### 2.1.2 Publieke waarden

Zoals in de inleiding besproken zijn publieke waarden een belangrijk element van de term waardengedreven digitaliseren. De term publieke waarden kent verschillende wetenschappelijke stromingen. In deze paragraaf worden deze stromingen verkend en de verschillende uitgangspunten uiteengezet. Daarnaast wordt een keuze gemaakt voor welke definitie van publieke waarden in dit onderzoek wordt aangehouden. Tot slot wordt de categorisering van verschillende typen waarden besproken die relevant zijn voor dit onderzoek.

Het idee van publieke waarden is nu meer dan dertig jaar oud (Alford & O'Flynn, 2009) en betreft een theorie met als uitgangspunt dat de overheid niet alleen gericht moet zijn op het bevorderen van welvaart, maar ook op het creëren van maatschappelijke meerwaarde (Douglas & 't Hart, 2019). Dit zogeheten publieke waarde perspectief, biedt een alternatief perspectief op overheidsprestaties waarbij overheden op meerdere manieren waarde kan creëren en van waarde zijn voor de samenleving (Moore, 2013). Moore (2013) stelt dat publieke organisaties niet het doel hebben om winst te maken, maar om sociale behoeften te vervullen. Daarbij ontwikkelt hij een aantal handvatten voor managers om de prestaties van publieke organisaties door het publieke waarde perspectief te beoordelen (Moore, 2013). Een kritische kanttekening van Rhodes & Wanna (2007) bij de publieke waardetheorie volgens Moore (1995), is dat zijn definitie, te breed is. Het kan voor iedereen wat anders betekenen en publieke managers kunnen zelf woorden geven aan welke waarde hun organisatie toevoegt. Zij stellen dat Moore rol van de politiek en gekozen volksvertegenwoordigers afzwakt en de rol van

publieke managers te stevig benadrukt (Rhodes & Wanna, 2007). Alford & O'Flynn (2009) voegen daaraan toe dat de publieke waardetheorie te mooi klinkt en het moeilijk is om tegen publieke waarde te zijn, wat afdoet aan de inhoudelijke betekenis van de term.

Mark Moore is niet de enige auteur over publieke waarden: uit verschillende inventarisatiestudies over publieke waarden blijkt dat in de praktijk verschillen bestaan over de definitie van publieke waarden (Alford & O'Flynn, 2009) en veel verschillende publieke waarden benoemd kunnen worden (Jørgensen & Bozeman, 2007). Zo biedt Bozeman (2012) een alternatieve benadering voor de '*managerial public value*' van Moore (1995): normatieve publieke waarden. Deze publieke waarden (meervoud) legt meer de nadruk op goed bestuur (waarden zoals integriteit en transparantie) dan op de intrinsieke waarde (zoals bijvoorbeeld het aantal geholpen burgers) die publieke organisaties voortbrengen, waardoor publieke waarden vooral iets zeggen over het proces van overheidshandelen dan over welke uitkomsten de overheid voortbrengt (Noort, 2017). Aan de andere kant is de definitie van Bozeman (2007) zijn definitie: dat publieke waarden als principes waarop overheidshandelen moet worden gebaseerd, oorspronkelijk niet ontvankelijk zijn voor publieke waardeconflicten. Wanneer de overheid hierin 'faalt' moet zij gecorrigeerd worden. Daarbij onderschat Bozeman volgens Bryson, Crosby & Bloomberg (2014) de invloeden die de maatschappij, georganiseerde belangen en bestuursstructuren kunnen uitoefenen op publieke waardencreatie.

Naast deze twee perspectieven (Publieke waarde perspectief van Moore en normatieve publieke waarden van Bozeman) biedt Meynhardt (2009) een derde perspectief op publieke waarde waarbij hij stelt dat publieke waarde voortkomt vanuit de relatie tussen individu en de maatschappij (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Hij stelt dat publieke waarde voor 'de mensen' is bedoeld: in hoeverre de basisbehoeften van individuen, sociale groepen en de maatschappij als geheel wordt gediend. Maar dat publieke waarde ook vanuit 'de mensen' komt: het is de ervaring van 'de mensen' die ertoe doet. Daarbij legt hij meer de nadruk op de psychologische kant van publieke waarde, welke door individuen wordt gedefinieerd. Meynhardt (2009) stelt dan ook dat het van groot belang is om de publieke waarden die een betrekking hebben op de organisatie vanuit de samenleving op te halen.

Al deze theorieën rondom het definiëren van publieke waarde(n) laten al doorschemeren dat de term publieke waarde op zichzelf al spanningen oproept. De overheid moet publieke waarde creëren (Moore, 1995), zich houden aan normatieve waarden (Bozeman, 2007) en moet bij het bepalen van publieke waarden de maatschappij betrekken (Meynhardt, 2009). Wie of wat die maatschappij dan is, daar zet Bennington (2011) allerlei kanttekeningen bij. O'Flynn (2021) stelt dan ook dat publieke waarde nog geen overkoepelende term is geworden en het nog vastzit in een heen-en-weer proces van betwistingen. Aangezien de term op verschillende manieren gebruikt wordt in de literatuur is het van belang om concreet te maken welke definitie van publieke waarden in dit onderzoek aangehouden wordt.

Douglas & 't Hart (2019) definiëren in hun onderzoek een categorisering waarbij twee duidelijke concepten zichtbaar zijn: good governance en publieke waarde creatie. Waarbij de eerste gaat over kwaliteitscriteria van een goede overheid (Smulders et al., 2014) en de tweede over de toegevoegde waarde die de overheid voortbrengt (Moore, 2013). Hierbij is een duidelijk onderscheid tussen proces en output: waar good governance gaat om belangrijke principes rondom processen die gewaarborgd moeten worden (Smulders et al., 2014), gaat het bij publieke waarde creatie juist om de uitkomsten die de werkzaamheden van overheden en publieke organisaties voortbrengen (Douglas & 't Hart, 2019). Douglas & 't Hart (2019) vatten de literatuur rondom publieke waarde(n) samen in drie typen publieke waarden: materiële waarden, immateriële waarden en proceswaarden. Deze worden hieronder verder toegelicht:

**Materiële waarden:** Zijn uitkomsten die een overheidsorganisatie moet produceren. Het gaat hier om tastbare uitkomsten die burgers kunnen zien, zoals het zorgen dat iedereen van levensonderhoud wordt voorzien.

**Immateriële waarden:** zijn uitkomsten die niet tastbaar zijn. Voorbeelden hiervan zijn het gevoel van eigenwaarde en solidariteit van burgers.

**Proceswaarden:** gaat niet om *wat* de uitkomsten zijn, maar om *hoe* de uitkomsten tot stand komen. Het gaat hier om waarden als bijvoorbeeld rechtvaardigheid en zorgvuldigheid. (Douglas, 't Hart, 2019). Dit sluit aan bij good governance (Smulders et al., 2014).

De categorisering van Douglas & 't Hart sluit dus aan bij de publieke waardetheorie van Moore (1995) en de normatieve waarden van Bozeman (2007). Het feit dat de definiëring van publieke waarden bij de respondenten wordt opgehaald sluit aan bij Maynhardt (2009), die stelt dat de maatschappij uiteindelijk bepaalt wat belangrijke publieke waarden zijn. Taebi et al. (2014) bevestigen het belang dat bij publieke innovatie de publieke waarden opgehaald worden door betrokken actoren en stellen dat andere methoden voor het identificeren van publieke waarden zoals academische literatuur, of halen uit beleidsdocumenten zoals missies en strategieën, ontoereikend zijn om tijdens een innovatief proces de waarden te identificeren. In dit onderzoek wordt geen specifiek onderscheid gemaakt tussen materiële waarden en in immateriële waarden, daarom worden beide typen uitkomsten samengevoegd.

In deze paragraaf zijn de verschillende wetenschappelijke stromingen rondom publieke waarden uiteengezet. Nu de definities en typen van publieke waarden zijn uitgelicht worden in de volgende paragraaf de termen digitale overheid en publieke waarden gekoppeld.

### 2.1.3 Digitale overheid en publieke waarden

In deze paragraaf worden de termen digitale overheid en publieke waarden aan elkaar gekoppeld. Ook wordt uiteengezet wat in de literatuur bekend is over het verband tussen deze twee termen. Tot slot wordt uitgelicht op welke typen publieke waarden de WWD nadruk legt.

Technologie is niet waardenvrij, het implementeren van nieuwe technologieën wordt gedreven door bepaalde waarden (Twizeyimana & Andersson, 2019). Technologieën moeten daarnaast bepaalde waarden creëren. Het gaat daarbij verder dan economisch gewin: de uitkomsten van het gebruik van technologieën moeten de samenleving dienen (Twizeyimana & Andersson, 2019). Maclean & Titah (2021) concluderen dat de literatuur rondom het implementeren van e-government voornamelijk de waarde van de verhoogde productiviteit noemen, wat ook de cliënttevredenheid verhoogt. Daarnaast noemen zij als tweede waarde dat het implementeren van e-government het vertrouwen in de overheid verhoogt mede door participatie systemen die door technologieën beter gefaciliteerd kunnen worden. Ook kunnen e-government toepassingen burgers het gevoel geven dat zij meer controle hebben over de dienstverlening van de overheid. Echter plaatsen Maclean & Titah (2021) de kanttekening dat het in de praktijk ingewikkeld blijkt om te meten in hoeverre investeringen in e-government leiden tot deze publieke waarden.

Ook Twizeyimana & Andersson (2019) geven een aantal uitkomsten en procesverbeteringen die de implementatie van e-government kan voortbrengen. Zoals verbeterde dienstverlening, efficiëntere administratie, mogelijkheden voor een Open Overheid waarbij transparantie en participatie hoog in het vaandel staan en opvallend: verbeterd ethisch gedrag. Twizeyimana & Andersson (2019) stellen dat het implementeren van e-government face-to-face interacties kan verminderen, waardoor het risico van corruptie en misbruik door publieke dienstverleners vermeden wordt. De auteurs gaan er hierbij van uit dat digitale systemen neutraler zijn dan ambtenaren. Larsson (2021) zet daar echter kanttekeningen bij aangezien ontwerpfouten in algoritmen wel degelijk onterechte vooroordelen in de voorspellingen kan veroorzaken. Liywalii & Tembo (2019) voegen daaraan toe dat e-government systemen door mensen ontworpen worden en tonen aan dat ontwerpfouten wel degelijk kunnen doorwerken in de interactie tussen overheid en burger.

Daarnaast wordt bij e-government steeds vaker gebruik gemaakt van kunstmatige intelligentie waarbij een digitaal systeem zichzelf kan aanleren hoe een taak uit te voeren zoals het herkennen van patronen en handschriften (Al-Mushayt, 2019). Het gebruik van kunstmatige intelligentie heeft als negatief bijeffect dat algoritmen vaak een vorm van *bias* kunnen ontwikkelen, waarbij systemen onbedoeld burgers met bepaalde kenmerken sneller voorttrekken of aanmerken (Yigitcanlar et al., 2021). De stelling dat het implementeren van e-government de overheidsdienstverlening eerlijker maakt kent dus sterke kanttekeningen.

Opvallend aan de literatuur rondom publieke waarden en de digitale overheid is dat aan de ene kant gekeken wordt naar wat e-government toepassingen voortbrengen zoals een betere klanttevredenheid en dienstverlening, en aan de andere kant gekeken wordt naar waarden rondom het proces van het implementeren van e-government zoals privacy en rechtmatigheid. Hier zijn de stromingen van Moore (1995) en Bozeman (2007) in terug te herkennen. Waar het idee wat e-government toepassingen voortbrengen aansluit bij de publieke waardetheorie van Moore (1995) en waarden rondom het proces van het implementeren van e-government aansluiten bij de normatieve principes van Bozeman (2007).

In het licht van waardengedreven digitaliseren spelen in dit onderzoek proceswaarden een grote rol aangezien de WWD en de Wet Digitale overheid (2023) voornamelijk de nadruk leggen op normen waar bij de digitalisering van de overheid aan voldaan moet worden (AZ, 2023; BZK, 2023). Publieke waarden met betrekking tot uitkomsten blijven echter ook een belangrijk begrip aangezien innovatie ook in uitkomsten van toegevoegde waarde moeten zijn. Het bewerkstelligen van al deze publieke waarden blijkt in de praktijk echter niet vanzelfsprekend: tussen publieke waarden kunnen spanningen ontstaan, omdat ze elkaar kunnen tegenspreken. In de volgende paragraaf wordt het concept publieke waardenconflicten rondom digitalisering verder uitgewerkt.

#### 2.1.4 Publieke waardenconflicten rondom digitalisering

Zoals in de vorige paragraaf beschreven worden in de literatuur veel verschillende publieke waarden geïdentificeerd zoals rechtvaardigheid, efficiëntie, wetmatigheid en verantwoordingsplichtigheid (Røhnebæk & Breit, 2021) en in de Werkagenda Waardegedreven Digitaliseren (AZ, 2023) worden nog waarden genoemd als transparantie en privacy. Kenmerkend aan dergelijke waarden is dat zij allemaal nastrevenswaardig zijn, maar conflicteren met elkaar (Røhnebæk & Breit, 2021; Smulders et al., 2014). Dit zogeheten publieke waardenconflict treedt op in een situatie waar twee of meer waarden als even belangrijk worden beschouwd maar in de huidige situatie niet zonder compromissen naast elkaar kunnen bestaan (van Ommen, 2021). In de literatuur wordt toegevoegd dat deze waarden incommensurabel (onvergelijkbaar) zijn en een rationele afweging tussen de botsende waarden niet mogelijk is (Smulders et al., 2014; de Graaf et al., 2016). De Graaf et al. (2016) hanteren dan ook de definitie van Berlin (1882): *“There might exist ends – ends in themselves in terms of which alone everything else was justified – which alone everything else was justified – which were equally ultimate, but incompatible with one another, that there might exist no single universal overarching standard that would enable a man to choose rationally between them. (Berlin, 1882, p. 69)”* Bij een waardenconflict ontbreekt dus de mogelijkheid om een rationele keuze te maken tussen twee waarden die even belangrijk zijn en in conflict zijn met elkaar. Taebi et al. (2014) stellen dat publieke waardenconflicten opspelen wanneer publieke waarden verschillende uitgangspunten kennen: *“considered in isolation, they evaluate different options as best (Taebi et al., 2014, p. 119).”* Wat dus inhoudt dat verschillende individuele waarden, die tevens nastrevenswaardig zijn (Smulders et al., 2014), in isolatie andere prioriteiten stellen. In de praktijk zijn deze waarden echter niet op zichzelf staand, maar zijn tal van waarden nastrevenswaardig en moeten deze allemaal in overweging worden genomen (de Graaf et al., 2016).

Wat betreft conflicterende waarden in het licht van e-government behandelen Røhnebæk & Breit (2022) uitgebreid een casus over de Noorse Dienst Arbeid en Welzijn waarbij digitale systemen in de context een grote rol spelen. Publieke waardenconflicten rondom digitalisering worden in sommige

literatuur wel aangeduid als ethische dilemma's (Gasser et al., 2020), waarbij belangrijke ethische kwesties en tevens publieke waarden zoals privacy, transparantie en rechtmatigheid worden aangekaart. Liywalii & Tembo (2019) geven duidelijk weer dat ook de implementatie van e-government systemen ethische dilemma's behelzen. Het is van belang om te benoemen dat dit onderzoek zich specifiek richt op spanningen tussen publieke waarden en dit verder gaat dan ethische dilemma's alleen. Zo kunnen ook conflicten ontstaan tussen waarden met betrekking tot uitkomsten zoals de materiële en immateriële waarden en waarden met betrekking tot het proces: proceswaarden (Douglas & 't Hart, 2019).

Aanvullend daarop onderzoeken Meijer & de Jong (2020) een case die een implementatie van een digitaal systeem betreft: een elektronische identiteitskaart genaamd DigiD. Dit leverde een aantal publieke waardenconflicten op tussen bijvoorbeeld effectiviteit en verantwoording, maar ook privacy en functionaliteit. In een ander onderzoek van König et al. (2022) naar het gebruik van algoritmen in de publieke sector wordt de spanning tussen effectiviteit en transparantie belicht. Wat hierin opvalt is dat uitkomsten en proces op gespannen voet staan aangezien transparantie (proceswaarde) invloed heeft op de effectiviteit (uitkomst) van een algoritme: hoe meer men weet van de werking van de werking van een algoritme, des te beter hier misbruik van kan worden gemaakt. De Graaf et al. (2016) stellen in hun onderzoek dat publieke waarden conflicten verder gaan dan een bipolair onderscheid tussen twee waarden, maar juist tussen een meervoud van waarden kan afspelen.

Concluderend kent een publieke waardenconflict dus een aantal kenmerken: de publieke waarden moeten even *nastrevenwaardig* zijn (Smulders et al., 2014; de Graaf et al., 2016) en dus van gelijkwaardig belang zijn. Daarnaast moeten de uitgangspunten van de publieke waarden *conflicterend* zijn (Meijer & de Jong, 2020), waardoor zij in eerste instantie niet compromissenloos naast elkaar kunnen bestaan. En tot slot moeten de waarden *incommensurabel* (onvergelijkbaar) zijn (Smulders et al., 2014), waardoor het niet mogelijk is om een rationele afweging, bijvoorbeeld op basis van een meetmethode, tussen de waarden gemaakt kan worden. De Graaf et al. (2016) stellen echter dat verder gekeken moet worden dan bipolaire conflicten tussen twee waarden en dat rekening moet worden gehouden met verschillende groepen waarden die op gespannen voet met elkaar staan (Bovens, 't Hart & van Twist, 2007). Het is dus van belang dat bij een publieke waardenconflict verder gekeken wordt dan twee botsende publieke waarden en de spanning kan bestaan tussen tal van andere waarden. In dit onderzoek worden publieke waardenconflicten niet beperkt tot bipolaire conflicten, maar wordt aandacht besteed aan grotere verbanden tussen meerdere waarden. Tot slot is het belangrijk te benoemen dat publieke waardenconflicten onvermijdelijk zijn en inherent zijn aan het werk van publieke organisaties (de Graaf, Huberts & Smulders, 2016).

Publieke waardenconflicten rondom het implementeren van digitale systemen kunnen waardengedreven digitalisering complex maken en vraagt om een gedegen strategie om met deze conflicten om te gaan. In de volgende paragraaf worden drie managementstrategieën besproken om met dergelijke publieke waardenconflicten om te gaan.

#### 2.1.4 Waardengedreven digitalisering

Nu de termen digitale overheid, publieke waarden en de spanningen die hiertussen kunnen bestaan zijn besproken is het van belang de term waardengedreven digitaliseren te definiëren. Zoals eerder beschreven kent deze term nog geen sterke wetenschappelijke basis, maar zijn er wel degelijk nauwverwante concepten te vinden in de literatuur om waardengedreven digitaliseren te duiden.

Volgens verschillende literatuur en beleidsdocumenten is het van belang dat publieke waarden een plek hebben een in een innovatieproces (Meijer & de Jong, 2020; AZ, 2023; Taebi et al., 2014). Hoe dit in de praktijk er uit moet zien bestaan echter nog geen breed gedragen modellen voor. Teabi et al. (2014) geven in hun onderzoek echter een aantal relevante elementen van Maatschappelijk Verantwoord Innoveren (MVI) die bij waardengedreven digitaliseren passen. Zij stellen dat bij waardengedreven digitaliseren publieke waarden rondom een innovatie worden geïdentificeerd, eventuele spanningen daartussen in kaart worden gebracht. Bij het identificeren van de publieke waarden is het van belang dat verschillende stakeholders rondom de innovatie worden betrokken (Bacq & Aguilera, 2021). Meijer & de Jong (2020) voegen daaraan toe dat het handelen omtrent dit publieke waardenconflict voor verantwoording van belang is en het daarmee creëren van legitimiteit voor de innovatie. Aangezien nog geen breed gedeelde wetenschappelijke definities bestaan voor waardengedreven digitaliseren, volgt dit onderzoek de definitie van MVI van Taebi et al. (2014) en het belang van verantwoording (Meijer & de Jong, 2020). Tot slot worden deze elementen in de context van innovatie op het gebied van e-government geplaatst.

Dit leidt tot de volgende definitie waardengedreven digitaliseren:

*“Een proces waarbij publieke waarden met betrekking op een innovatie op het gebied van e-government worden geïdentificeerd, omgegaan wordt met eventuele spanningen tussen publieke waarden en het handelen met deze spanningen wordt verantwoord.”*

Het is van belang om te benoemen dat met deze definitie voornamelijk getracht wordt richting te geven, maar dat in de praktijk hier een andere betekenis aan gegeven kan worden. Toch geeft deze definitie houvast om waardengedreven digitaliseren met respondenten te bespreken.

In deze paragraaf is een definitie geformuleerd voor het concept waardengedreven digitaliseren op basis van de literatuur. In de volgende paragraaf worden de strategieën voor waardengedreven digitaliseren besproken: de ontwijkende, compromissen en lerende strategie. Verderop in dit hoofdstuk wordt de literatuur rondom de rol van de strategieën voor het omgaan met spanningen tussen publieke waarden bij waardengedreven digitalisering besproken.

#### 2.2 Strategieën voor waardengedreven digitaliseren rondom publieke innovatie.

Nu de definitie voor waardengedreven digitaliseren is beschreven, wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de drie strategieën. Aan het eind van het hoofdstuk is duidelijk wat deze strategieën inhouden en wat deze strategieën kenmerkt.

Zoals beschreven kan waardengedreven digitaliseren spanningen met zich meebrengen. Volgens Meijer & de Jong (2020) is het van belang dat innovaties legitimiteit vergaren. Zij stellen dat drie strategieën voor het omgaan met publieke waardenconflicten hier een rol kunnen spelen in het vergaren van legitimiteit voor een innovatie. Het is bij innovatie inherent dat het schuurt met de huidige systemen (Bason, 2018), door middel van innovatie wordt een poging gedaan bepaalde processen op een andere manier in te richten. Die schuring zorgt ervoor dat innovatie verantwoording en legitimiteit nodig heeft (Bason, 2018). De drie strategieën die Meijer & de Jong definiëren voor het omgaan met publieke waardenconflicten en daarmee het legitimeren van innovatie worden vernoemd naar dieren: de struisvogel, kameleon en dolfijn. In dit onderzoek worden echter de termen ontwijkende



(struisvogel), compromisse (kameleon) en de lerende (dolfijn) gebruikt aangezien deze de inhoud beter benadrukken. Deze eerste drie strategieën worden in deze paragraaf behandeld.

### 2.2.1 Ontwijkende strategie

Meijer & De Jong (2020) stellen dat bij innovatie ontwijkende strategieën gehanteerd kunnen worden voor het vergaren van legitimiteit. Allereerst kan het publieke waardenconflict ontkend worden: 'het is er gewoon niet.' Daarnaast kan het conflict verborgen worden voor de buitenwereld: 'niemand gaat erachter komen.' Meijer & de Jong (2020) stellen dat deze strategie voornamelijk wordt toegepast wanneer de intensiteit van het conflict laag is en het niet de moeite waard is om daar veel aandacht aan te besteden, of de organisatie zich niet in staat voelt om het op te lossen. Echter sluit dit niet uit dat deze strategie wordt toegepast wanneer de intensiteit van het conflict hoger is. Jaspers (2021) stelt in haar onderzoek echter dat ontwijkend gedrag kan leiden tot publieke waardendestructie, waarbij geen rekening wordt gehouden en dus tekort wordt gedaan aan de conflicterende publieke waarden.

### 2.2.2 Compromissen strategie

De tweede strategie is de compromissen strategie, waarbij de term coping wordt gebruikt (Meijer & de Jong, 2020). De Graaf et al. (2016) stellen dat coping strategieën toegepast kunnen worden wanneer een conflict ontstaat tussen verschillende waarden. Thacher & Rein (2004) stellen dat wanneer waardenconflicten niet worden opgelost, dit kan leiden tot psychologische stress dat het werkproces kan verlammen. Om dit te voorkomen definiëren Thacher & Rein (2004) en Steward (2006) zes coping strategieën (de Graaf, Huberts & Smulders, 2016). De eerste is **Firewalls** waarbij verschillende organisaties, departementen of personen verantwoordelijk worden gemaakt voor het realiseren van een waarde. De tweede is **Bias**, hier wordt een bepaalde waarde als het meest belangrijk beschouwd en krijgt deze voorrang op andere waarden. De derde is **Casistry**, waarbij bij elk waardeconflict een aparte waarde afweging wordt gemaakt op basis van ervaringen met vergelijkbare cases. De vierde is **Cycling** waarbij de belangrijkste waarde wordt gerouleerd wanneer een nieuwe waarde als het belangrijkste wordt gevonden. De vijfde is **Hybridization**: dit houdt in dat gepoogd wordt waarden te combineren door nieuwe waarden te definiëren. De laatste is **Incrementalism**, waar de nadruk beetje bij beetje op andere publieke waarden wordt gelegd. In dit onderzoek wordt niet uitgebreid stilgestaan bij al deze coping strategieën, maar deze geven wel een beeld in welke vorm de compromissen strategie uiting kan hebben in de praktijk.

Meijer en de Jong (2020) gebruiken deze strategieën in een innovatieproces, waarbij innovatieteams tijdens het proces op verschillende conflicten stuiten, waarbij ze deze strategieën kunnen toepassen. Dit wordt gekenmerkt door het open staan voor wat nodig is om de innovatie verder te brengen. Deze strategie is echter reactief: er wordt alleen gehandeld wanneer conflicten niet te omzeilen zijn en er weinig bereidheid is om met het conflict aan de slag te gaan (Meijer & de Jong, 2020). Belangrijk hier te benoemen is dat coping, zoals eerder genoemd, reactief is en wordt ingezet wanneer de conflicten zich voordoen. Dit is in contrast met de derde strategie: de lerende strategie.

### 2.2.3 Lerende strategie

Tot slot introduceren en onderzoeken Meijer & de Jong (2020) een derde en laatste strategie: de lerende strategie. Bij deze strategie worden waardenconflicten omarmd en gezien als een kans om innovaties te verbeteren. Door deze positieve benadering van het conflict wordt gesprek, samenwerking en een kritische blik op de innovatie aangemoedigd. Hierbij is het eerste onderdeel de poging om de conflicterende waarden te verzoenen door naar de innovatie zelf te kijken. Daarbij wijken Meijer & de Jong (2020) af van het kenmerk dat bij publieke waardenconflicten er altijd een keuze gemaakt moet worden tussen waarden, maar juist gepoogd moet worden om aan beide waarden te voldoen. Meijer & de Jong (2020) geven aan dat deze poging tot het verzoenen van conflicterende publieke waarden door middel van het kritisch kijken naar de innovatie zelf (reconciliation) en het consulteren van betrokken actoren (deliberation) kenmerkend zijn voor de lerende strategie. Het

meenemen van waarden in een innovatieproces wordt ook wel Value Sensitive Design (VSD) genoemd (Taebi et al., 2014) waarbij publieke waarden en eventuele conflicten in het ontwerpproces van de innovatie worden meegenomen. Het tweede onderdeel is dat het gesprek aangegaan wordt over waarom specifieke waarden belangrijk zijn. Het grote voordeel van deze strategie is dat niet alleen de verantwoording hierdoor sterker wordt, maar ook de innovatie zelf verbetert. Hierbij ligt de nadruk op leren.

Het gaat bij de lerende strategie niet alleen om het 'overwinnen' van een publiek waardenconflict, maar ook om nieuwe kennis te genereren en het functioneren van de organisatie te verbeteren. Meijer & de Jong (2020) concluderen dat de organisaties in de twee cases die zij bestuderen verschillende strategieën gebruiken en dat de inzet op leren bij de lerende strategie van grote waarde kan zijn voor publieke innovatie. Deze voorkeur voor de lerende strategie heeft echter ook nadelen. Het toepassen van deze strategie kan een conflict op zichzelf opleveren: overleggen kunnen veel tijd kosten (Noordegraaf, 2015) en ten koste gaan van de efficiëntie.

Dit roept de vraag op wat de gevolgen van het toepassen van de lerende strategie, het trachten conflicterende waarden te verzoenen door middel van onder andere overleg met stakeholders, voor het managen van publieke waardenconflicten zijn bij waardengedreven digitaliseren.

In deze paragraaf zijn de wetenschappelijke theorieën rondom de drie strategieën besproken. In de volgende paragraaf wordt gekeken naar de rol van deze strategieën voor het omgaan met spanningen tussen publieke waarden bij waardengedreven digitalisering en wordt een conceptueel model gepresenteerd.

### 2.3 De rol van de strategieën voor het omgaan met spanningen tussen publieke waarden bij waardengedreven digitalisering.

Nu de concepten rondom waardengedreven digitaliseren en de strategieën, die aangeven hoe om te gaan met de spanningen tussen publieke waarden die daarmee gepaard gaat zijn behandeld. Is het interessant om te verkennen wat in de literatuur bekend is over de relatie tussen de verschillende strategieën en de implementatie van waardengedreven digitaliseren. In dit hoofdstuk worden de theoretische verbanden tussen waardengedreven digitaliseren en de strategieën besproken en aan het einde wordt op basis van de theorie een conceptueel model gegeven.

Zoals eerder besproken kan de ontwijkende strategie leiden tot publieke waardendestructie (Jaspers, 2021). Zowel het negeren of verbergen van publieke waardenconflicten kan ertoe leiden dat publieke waarden zo ernstig tekort worden gedaan dat niet meer gesproken wordt over het creëren of rekening houden met publieke waarden, maar dat juist afbreuk wordt gedaan aan deze waarden. Meijer & de Jong (2020) stellen daartegenover dat wellicht niet elk publiek waardenconflict het waard is om uitgebreid bij stil te staan. Bijvoorbeeld wanneer de intensiteit van het publiek waardenconflict zeer laag is. Ondanks dat is de verwachting dat de toepassing van de ontwijkende strategie waardengedreven digitaliseren niet bevordert. Vooral omdat door het negeren of verbergen van conflicten, geen verantwoording wordt afgelegd over hoe is omgegaan met de spanningen.

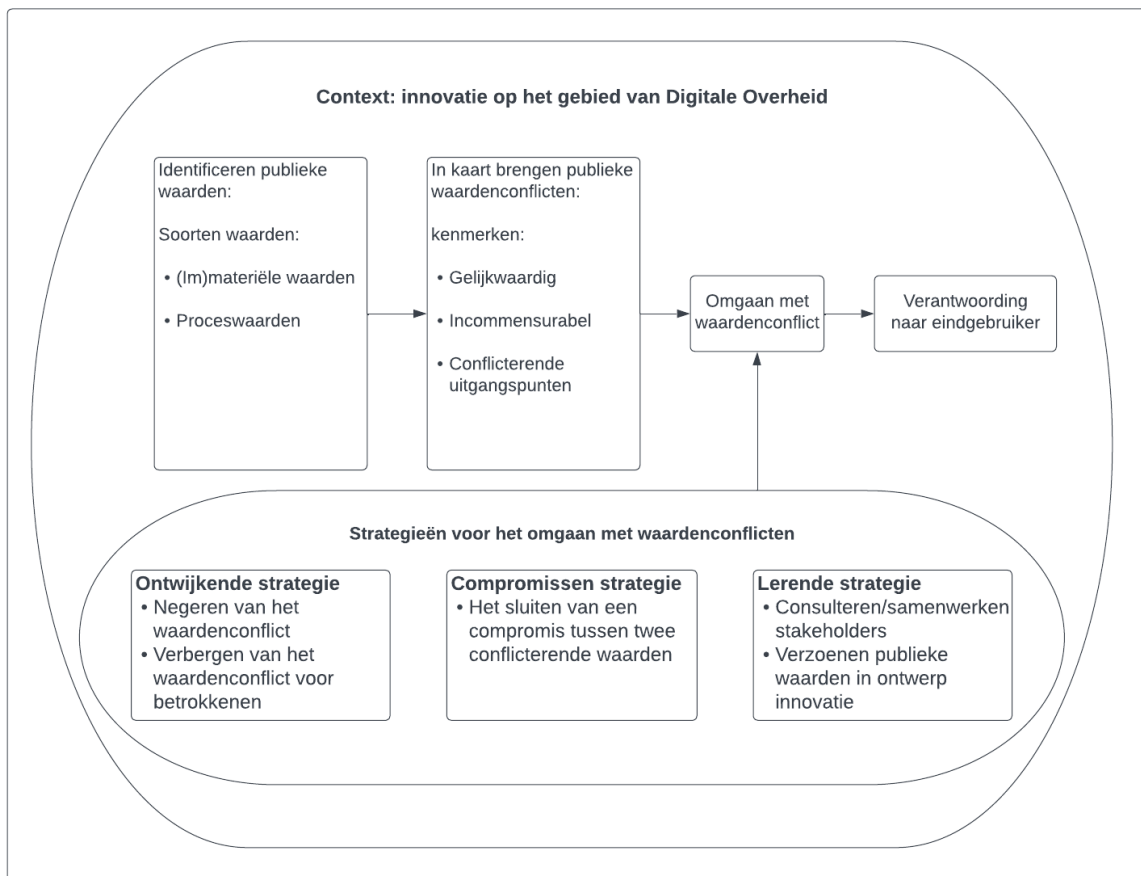
De compromissen strategie kent een zestal methoden waarin wordt omgegaan met publieke waardenconflicten. Deze methoden hebben gemeen dat bij allen sprake is van het doen van compromissen (de Graaf et al., 2016). Daarnaast is kenmerkend aan deze compromissen dat aan een of beide strategieën in meer of mindere mate afbreuk wordt gedaan (Meijer & de Jong, 2020). Daarnaast richt deze strategie zich vooral op bipolaire conflicten tussen twee waarden, echter stellen de Graaf et al. (2016) dat in de praktijk geregeld sprake is van meerdere publieke waarden die conflicteren met elkaar. Ook de reactieve aard van het toepassen van deze strategie: pas handelen wanneer de conflicten zich voordoen, is kenmerkend. Hoewel bij deze strategie meer verantwoording

wordt afgelegd dan de ontwijkende strategie is de verwachting dat de compromissen strategie in beperkte mate kan bijdragen aan waardengedreven digitaliseren. Vooral het feit dat bij deze strategie in meer of mindere mate afbreuk aan een van de conflicterende waarden wordt gedaan aan publieke waarden, heeft dit een negatieve invloed op het afleggen van verantwoording en voornamelijk de inhoud daarvan. Het is bij het sluiten van een compromissen namelijk niet gelukt om alle relevante publieke waarden recht te doen. Anderzijds is het logisch dat deze strategie in de praktijk gebezigd wordt. Publieke organisaties hebben beperkte middelen, die zij efficiënt en effectief willen inzetten. Door compromissen te sluiten hebben publieke innovatieprocessen een snellere doorlooptijd (de Graaf et al., 2016) en kunnen de kosten dus beheersbaar blijven.

Bason (2018) stelt in zijn boek dat leren een belangrijk onderdeel is van innovatie. Hij stelt zelfs dat leren en reflecteren tijdens een innovatieproces cruciaal is om een proces te kunnen verbeteren. Rabaey et al. (2020) bevestigen dat leren een belangrijk onderdeel is als het gaat om digitaliseren. De stelling van Meijer & de Jong (2020) dat een lerende strategie voor het managen van publieke waardenconflicten het meest vruchtbaar kan zijn tijdens een innovatieproces wordt dus ook ondersteund door andere literatuur. Daarbij stellen Meijer & de Jong (2020) dat de lerende strategie ook waardevol kan zijn voor het legitimeren van de innovatie. In andere literatuur schemert het belang van leren ook steeds door, zo is bij MVI het betrekken van stakeholders belangrijk (Taebi et al., 2014; Bacq & Aguilera, 2021) gezien kan worden als wat Meijer & de Jong (2020) definiëren als deliberation: het consulteren bij stakeholders. Bij waardengedreven digitaliseren gaat het niet alleen om het identificeren van publieke waarden en het in kaart brengen van eventuele conflicten, maar gaat het ook om het afleggen van verantwoording daarover (Taebi et al., 2014). Het element leren en daarmee dit ook toepassen op de innovatie door middel van het pogen tot verzoenen van publieke waarden kan hieraan bijdragen aangezien publieke waardenconflicten direct worden meegenomen in het ontwerp van innovatie (Meijer & de Jong, 2020).

Een groot nadeel aan deze strategie is dat de lerende houding bij het omgaan met publieke waardenconflicten kosten- en tijdsintensief is. Het consulteren van stakeholders en de poging om conflicterende publieke waarden door middel van de innovatie te verzoenen kunnen vertragend werken voor het innovatieproces. Dit op zichzelf levert spanning op: het is de vraag wanneer de extra kosten en tijd die met de lerende strategie gepaard gaan gerechtvaardigd zijn, zeker aangezien het spaarzaam omgaan met publieke middelen een publieke waarde op zichzelf is. Ondanks deze kanttekening is de verwachting dat een lerende strategie op een positieve manier kan bijdragen aan waardengedreven digitaliseren: door conflicten tussen publieke waarden aan te gaan en bespreekbaar te maken, is de verwachting dat de verantwoording van het omgaan met de spanningen tussen publieke waarden verbetert. In een onderzoek van Luna-Reyes et al. (2016) wordt geconcludeerd dat samenwerking positief bij kan dragen aan het creëren van waarde door middel van e-government. Daarnaast wordt verwacht dat de lerende strategie de mogelijkheid geeft om de innovatie zelf beter te implementeren: door de constructief-kritische houding die de lerende strategie faciliteert, ontstaat ruimte om beter te reflecteren in hoeverre de digitale toepassing aansluit op de behoeften van burgers en de publieke organisatie.

Hieronder wordt waardengedreven digitaliseren en de rol van een lerende strategie schematisch weergegeven:



Model 1: waardengedreven digitaliseren en de rol van verschillende strategieën voor het omgaan met publieke waardenconflicten.

Dit model betreft een versimpeling van de werkelijkheid. Het model is van heuristische aard en dient als overzicht en leidraad voor het empirisch onderzoek. Dit model zal geconfronteerd worden met de resultaten van dit onderzoek om zo tot een beter begrip van waardengedreven digitalisering te komen. In het volgende hoofdstuk worden de methoden van dit onderzoek uiteengezet.

## 3. Methode

Nu de literatuur besproken is wordt in dit methodehoofdstuk de methodologie van het onderzoek besproken. Hierin wordt de opzet van het onderzoek beschreven, stilgestaan bij de gevolgen van de gekozen methodiek en de kwaliteitscriteria behandeld. Dit hoofdstuk heeft als doel de lezer te informeren over de methodiek die is toegepast tijdens dit onderzoek en op deze manier transparantie te bieden hoe de resultaten in dit onderzoek tot stand zijn gekomen.

### 3.1 Kwalitatief onderzoek

Uit de literatuurstudie blijkt dat er nog relatief weinig bekend is over hoe waardengedreven digitaliseren in de praktijk eruitziet en welke rol de ontwijkende, compromissen en lerende strategie daarin spelen. Om meer inzicht te krijgen in hoe tijdens innovatieprocessen waardengedreven digitaliseren toegepast wordt en welke rol de verschillende strategieën daarin spelen is dit onderzoek kwalitatief van aard. Omdat ook nog relatief weinig bekend is over de verschillende strategieën rondom waardengedreven digitaliseren in de praktijk, is een kwalitatieve studie passend. Kwalitatieve methoden zoals het afnemen van interviews laten meer ruimte over voor ervaringen en redeneringen van respondenten dan kwantitatieve methoden zoals het afnemen van een enquête (Bryman, 2015). Een kwalitatieve onderzoeksmethode is dus een geschikte manier om onderliggende beweegredenen van respondenten aan het licht te krijgen.

#### 3.1.1 Beperkingen van kwalitatief onderzoek

De exploratieve aard en de daarbij horende kwalitatieve methode brengen ook beperkingen met zich mee. Zo is geen causaal verband vast te stellen bij kwalitatief onderzoek (Boeije & Bleijenbergh, 2019; Bryman, 2016). In het geval van dit onderzoek is geen causaal verband vast te stellen tussen het toepassen van strategieën en de digitale innovatie op het gebied van e-government. Wegens de beperkte kennis rondom het concept waardengedreven digitalisering en de strategieën, is dit ook niet het doel van dit onderzoek. Er is immers nog te weinig wetenschappelijke basis om dergelijk onderzoek te verrichten.

### 3.2 Onderzoekdesign

Om tot antwoorden te komen op de empirische vragen in dit onderzoek zijn interviews met respondenten gehouden. Dit betrof diepgaande semigestructureerde interviews. In dit hoofdstuk worden de selectiecriteria voor cases uiteengezet

#### 3.2.1 Selectiecriteria voor cases: innovaties op het gebied van e-government

In dit onderzoek staat waardengedreven digitalisering centraal. Voor het selecteren van cases zijn de volgende criteria gehanteerd: een belangrijk kenmerk van waardengedreven digitalisering is dat het gaat over innovatie op het gebied van e-government. Daarom is gezocht naar cases waar sprake was van innovatieprocessen op het gebied van e-government. Een tweede selectiecriteria was dat deze innovatieprocessen een innovatie aan de “backend” van e-government betrof. Dit houdt in dat dit innovaties betrof die ondersteunend zijn aan de informatievoorziening en daarmee de dienstverlening. Daarnaast was het van belang dat bij de cases publieke waarden mee werden genomen in het innovatieproces of in ieder geval als streven werden geformuleerd. Tot slot was van belang dat de innovatieprocessen in de cases bezig waren of recent waren afgerond zodat de respondenten vanuit de huidige situatie konden vertellen. Uiteindelijk zijn drie cases voor dit onderzoek geschikt bevonden. Daarnaast zijn ook een viertal experts gesproken die niet direct bij de cases betrokken waren, maar wel waardevolle aanvullingen konden geven. Deze worden verderop in deze paragraaf uitgebreid beschreven. Eerst wordt stilgestaan bij de semi-gestructureerde interviews.

### 3.2.2 Semi-gestructureerde interviews

Het meetinstrument dat is gebruikt in dit onderzoek is het semi-gestructureerd interview. Dit houdt in dat de interviews door middel van gestandaardiseerde richtlijnen afgenomen worden (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Op het gebied van waardengedreven digitalisering is nog weinig empirisch onderzoek gedaan en dit maakt het een vanuit de wetenschappelijke literatuur gezien onbekende term. Daarnaast was het grotendeels onduidelijk hoe waardengedreven digitaliseren in de praktijk tot uiting komt en welke rol de verschillende strategieën hierin spelen. Het voordeel van een semi-gestructureerd interview is dat het waarborgt dat alle onderwerpen aan bod komen, maar ook ruimte is voor de respondent om vanuit eigen ervaring te vertellen en de interviewer kan inspelen door bijvoorbeeld de vragenvolgorde te veranderen. Hierdoor worden wel alle elementen van waardengedreven digitalisering en verschillende strategieën besproken, maar geeft het de respondent en onderzoeker de ruimte om tot nieuwe inzichten te komen. Er is gestreefd de interviews *in-person* te houden. Dit houdt in dat de interviews fysiek op locatie worden gehouden. Dit geeft de interviewer de mogelijkheid om te letten op lichaamshouding, gezichtsexpressie en spraakvolume. Dit kan iets zeggen over welke emoties een respondent voelt over bepaalde onderwerpen zonder dat deze per definitie uitgesproken worden.

### 3.2.3 Casusselectie

Dit onderzoek is uitgevoerd in de context van innovatie op het gebied van e-government. Het was een criterium dat respondenten actief met een digitaliseringsvraagstuk van een publieke organisatie bezig waren. De respondenten zijn op basis van de selectiecriteria en beschikbaarheid geworven. Er zijn in totaal vijftien respondenten gesproken, waarvan vier als expert en de rest verdeeld over drie cases. Alle respondenten hielden zich bezig met de 'backend' van de publieke dienstverlening. Zij zijn geworven middels het netwerk van The Green Land en van de onderzoeker zelf. Tijdens het onderzoek was beschikbaarheid en bereidheid voor deelname van het onderzoek ook van invloed. Bij één interview zijn twee respondenten (Respondent 14 en 15) wegens praktische redenen tegelijk geïnterviewd.

De cases in dit onderzoek waren:

- Informatiehuishouding Rijk: De respondenten in deze casus hielden zich bezig met vernieuwen van het informatiemanagementsysteem dat het Rijk hanteert. Voor deze casus zijn een afdelingshoofd, programmamanager, netwerkmanager en strategisch adviseur geïnterviewd
- Omgevingswet: De respondenten in deze casus hielden zich bezig met de digitalisering van de omgevingswet. Voor deze casus zijn een afdelingshoofd, hoofd ontwikkelaar en een projectmanager.
- Zelfstandig bestuursorgaan (zbo): De respondenten uit deze casus waren allen werkzaam bij eenzelfde zbo en hielden zich bezig met het beschikbaar maken van digitale kaarten. Voor deze casus zijn drie respondenten onderdeel van de directie en een respondent programmamanager.

Deze cases worden in het resultatenhoofdstuk verder toegelicht. In de volgende paragraaf worden de experts verder toegelicht.

### 3.2.4 Experts

Tijdens dit onderzoek is een viertal experts gesproken die niet bij een van de cases geplaatst konden worden. Net als bij de cases houden de experts zich ook bezig met vormen van informatiehuishouding. De interviews met de experts dienen als aanvulling en (deels) verbreding van dit onderzoek. Dit past

bij het exploratieve karakter van dit onderzoek. In deze paragraaf worden de experts kort beschreven om hun achtergrond en context te duiden.

De eerste expert houdt zich bezig met de energietransitie (E1). Expert 1 heeft in een team een viewer ontwikkeld waarmee gemeenten overzichtelijk de data kunnen overzien die nodig is voor het maken van een uitvoeringsplan op het gebied van de energie transitie (E1). De manier van werken aan de teamviewer gaat op een vernieuwende manier en is succesvol aangezien andere gemeenten veel interesse hebben in de viewer (E1).

Expert 2 houdt zich bezig met het faciliteren van innovatie bij provincies. Daarbij heeft Expert 2 een netwerkrol om de kloof te dichten tussen IT-medewerkers en beleidsmedewerkers. Expert 2 heeft veel ervaring in het coördineren van publieke innovatie.

Expert 3 houdt zich bezig met de informatieverwerking bij een Defensieorganisatie. Expert 3 heeft de rol om beleid en strategie op het gebied van IT vanuit het ministerie te implementeren bij de organisatie. Een grote uitdaging hierin is de informatieverwerking in oorlogssituatie. Expert 3 vervult een nieuwe rol binnen de Defensieorganisatie die recent is ontwikkeld. Hierdoor heeft de respondent expertise rondom publieke waardenconflicten bij Defensie.

Expert 4 houdt zich vanuit een provincie bezig met een pilot rondom het bestrijden van invasieve exoten in de natuur door middel van satelliet- en dronebeelden. Invasieve exoten kunnen bijvoorbeeld planten zijn die van oorsprong niet thuishoren in de Nederlandse natuur en daardoor schade aanrichten (E4). Deze expert heeft expertise opgebouwd door middel van het hanteren van nieuwe werkvormen voor het omgaan met dergelijke waardenconflicten.

In deze paragraaf zijn de experts beschreven. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle respondenten die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn. In de volgende paragraaf wordt de operationalisering van de theorie voor dit onderzoek uiteengezet.

### 3.3 Operationalisering

In deze paragraaf worden de concepten vanuit de literatuur geoperationaliseerd. Op basis van het theoretisch kader worden vragen geformuleerd voor de semi-gestructureerde interviews. Allereerst wordt gevraagd naar de innovatie zelf, welke rol publieke waarden hierin spelen en hoe de respondent publieke waarden zou omschrijven in het licht van de innovatie. Daarna verschuift de focus naar typen publieke waarden rondom de innovatie om vervolgens naar de elementen van waardengedreven digitaliseren te gaan en uit te vragen hoe deze tijdens het proces tot uiting komen. Tot slot wordt de lerende strategie behandeld en of dit een rol speelt bij het innovatieproces.

#### 3.3.1 Kernconcept waardengedreven digitaliseren

Vanuit de literatuur ontstaat geen eenduidig beeld wat waardengedreven digitaliseren volgens de empirie inhoudt. Het is daarom van belang om tijdens de interviews stil te staan bij wat de respondenten verstaan onder waardengedreven digitaliseren en welke publieke waarden zij in hun praktijk kunnen benoemen en of zij daar spanningen in ervaren. Dit is voornamelijk gedaan doormiddel van open vragen. In sommige interviews ontstond een gesprek over wat waardengedreven digitalisering inhoudt. Dit is tot een minimum gehouden, aangezien het tijdens de interviews niet om de beleving van de onderzoeker, maar van de respondenten draait.

#### 3.3.2 Kernconcept publieke waardenstrategieën

Wanneer stilgestaan is bij het concept waardengedreven digitaliseren, kwamen de strategieën in de interviews aan bod. Dit betrof de ontwijkende, compromissen en lerende strategie zoals uitgewerkt in

het Theoretisch Kader. Deze vragen waren gericht. Bij de strategieën hadden sommige respondenten behoefte aan wat extra uitleg. In tabel 1 zijn deze kernconcepten kort weergegeven.

*Tabel 1: operationalisering waardengedreven digitaliseren en publieke waardenstrategieën*

| Kernconcepten                 | Omschrijving   | Indicatoren  |
|-------------------------------|--|--|
| Publieke waarden              | Zijn waarden met betrekking tot de uitkomsten en het proces van de publieke dienstverlening. Publieke waarden worden gedefinieerd door stakeholders. (Douglas & 't Hart, 2019).  | (Im)materiële waarden  |
|                               |  | Proceswaarden  |
| Publieke waardenconflict      | Een publieke waardenconflict treedt op in een situatie waar twee of meer waarden als even belangrijk worden beschouwd maar niet compromissenloos naast elkaar kunnen bestaan. De publieke waarden zijn in dit geval gelijkwaardig, incommensurabel (onvergelijkbaar) en hebben conflicterende uitgangspunten (Røhnebæk & Breit, 2021; Smulders et al., 2014; de Graaf et al., 2016; Meijer & de Jong, 2020).   | Gelijkwaardig  |
|                               |  | Incommensurabel  |
|                               |  | Conflicterende uitgangspunten.   |
| Waardengedreven digitaliseren | De definitie die in dit onderzoek wordt gehanteerd is: <i>“Een proces waarbij publieke waarden met betrekking op een innovatie op het gebied van e-government worden geïdentificeerd, eventuele spanningen tussen deze waarden in kaart worden gebracht en het handelen met deze spanningen wordt verantwoord.”</i> Hier zijn vier elementen van belang: identificeren publieke waarden, conflicten hiertussen, het omgaan met de conflicten en het verantwoorden (Meijer & de Jong, 2020; AZ, 2023; Taebi et al., 2014; Bacq & Aquilera, 2021). | Inventariseren van publieke waarden rondom digitale innovatie                      |
|                               |  | In kaart brengen van publieke waardenconflicten                                    |
|                               |  | Handelen bij publieke waardenconflicten verantwoord                                |
| Ontwijkende strategie         | Heeft betrekking tot het omgaan met publieke waardenconflicten. Bij de ontwijkende strategie worden deze conflicten genegeerd of verborgen (Meijer & De Jong, 2020).   | Negeren van het publieke waardeconflict  |
|                               |  | Verbergen van het publieke waardenconflict voor andere betrokkenen                 |
| Compromissen strategie        | Heeft betrekking tot het omgaan met publieke waardenconflicten. Hierbij worden een compromissen gedaan bij publieke waardenconflicten (Meijer & De Jong, 2020).  | Het sluiten van een compromissen tussen de twee conflicterende waarden.            |
| Lerende strategie             | Heeft betrekking tot het omgaan met publieke waardenconflicten. Hierbij wordt een lerende houding gehanteerd en worden publieke waardenconflicten productief gemaakt voor het innovatieproces (Meijer & De Jong, 2020).  | Consulteren van stakeholders   |
|                               |  | Spanningen van publieke waarden proberen te verzoenen in ontwerp van de innovatie. |

Zie bijlage 2 voor de hieruit voortgekomen topiclijst voor de interviews.



### 3.4 Datamanagement en ethiek

Nu de operationalisering is toegelicht is het van belang om het datamanagement en ethiek tijdens dit onderzoek te bespreken. Dit zijn randvoorwaarden voor gedegen onderzoek (Symon & Cassell, 2012). Voordat het interview wordt afgenomen wordt hen de toestemmingsverklaring opgestuurd die te vinden is in bijlage 2 waarin het onderwerp en doel van het onderzoek staat beschreven. Dit zogeheten “informed consent” verzekert dat de respondenten goed geïnformeerd worden over aan welk onderzoek zij meedoen en wat met de opgehaalde gegevens gebeurt.

De interviews worden door middel van audio opgenomen: op een met code beveiligde telefoon en op een met wachtwoord beveiligde laptop voor back-up. Hierdoor zijn de audiobestanden goed beveiligd. Na de interviews wordt het bestand met de beste kwaliteit naar een beveiligde map met extra code verplaatst en wordt het andere audiobestand gewist. Dit is van belang omdat de audiobestanden gevoelige niet-geanonimiseerde informatie kunnen bevatten. De interviews worden eerst getranscribeerd. Hier wordt gevoelige informatie als namen van organisaties en personen direct geanonimiseerd en opgestuurd naar de desbetreffende respondent. Wanneer de respondent het transcript heeft nagekeken wordt de transcriptie onherroepelijk geanonimiseerd en is het niet meer te achterhalen welke respondent wat heeft gezegd, echter wordt er tot het afronden van het onderzoek nog wel een indicatie bewaard waarmee de respondent geïdentificeerd kan worden in het geval diegene zich terug wil trekken. De respondenten hebben de mogelijkheid zich terug te trekken tot een maand na het interview. De opnames van de interviews worden tot de afronding van dit onderzoek bewaard en daarna verwijderd. Ook worden de toestemmingsverklaringen na het afronden van het onderzoek vernietigd.

### 3.5 Data-analyse

Dit onderzoek is deductief van aard. Dit houdt in dat het onderzoek erop gericht is om vanuit bestaande theorie de werkelijkheid te toetsen (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Voorafgaand zijn er begrippen geoperationaliseerd en zijn er verwachtingen geformuleerd. Echter is ook ruimte voor nieuwe thema's omtrent waardengedreven digitaliseren (inductieve resultaten). De resultaten van dit onderzoek worden thematisch geanalyseerd. Dit heeft ook gevolgen voor het coderen. De transcripten worden gecodeerd in drie fases: coderen in indicatoren, coderen in dimensies en coderen in begrippen. Hierbij gaat de onderzoeker van concreet naar abstract.

In de eerste fase worden er indicatoren gezocht voor de concepten. De antwoorden van de respondenten worden geselecteerd en gegroepeerd in indicatoren. Indicatoren vormen met elkaar een lange lijst aan elementen die iets zeggen over de dimensies en begrippen. Door de transcripten door te lezen en indicatoren te labelen die iets zeggen over de dimensies en begrippen, wordt de ruwe data grofweg geordend en gereedgemaakt voor de volgende stap in het coderen.

In de tweede fase worden indicatoren gegroepeerd in dimensies. Er wordt daarmee betekenis gegeven aan wat de respondenten hebben geantwoord. Door de indicatoren aan dimensies toe te wijzen kan kritisch gekeken worden of de dimensies uit de theorie ook steekhouden in de praktijk en of daar eventuele wijzigingen of aanvullingen in gedaan kunnen worden (Boeije & Bleijenbergh, 2019).

Tot slot zullen deze dimensies weer gekoppeld worden aan de begrippen van het onderzoek. Hierdoor ontstaat er een inzicht wat de dimensies zijn van bepaalde begrippen en wat dat zegt over het verband. Deze laatste fase komt laat in de analyse en dient vooral als controle of de onderzoeker niets over het hoofd heeft gezien (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Door op deze manier te coderen, komt de analyse tijdens het coderen tot stand.

### 3.6 Kwaliteitscriteria

In dit onderzoek is rekening gehouden met kwaliteitscriteria die volgens Symon & Cassell (2012) onderdeel zijn van gedegen kwalitatief onderzoek. Hierbij worden de (in het Nederlands vertaalde)

criteria genoemd: geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, betrouwbaarheid en bevestiging genoemd. Ook aan de aanvullende criteria: authenticiteit, waarbij onderzoekers zich aan universitaire standaarden houden, is voldaan.

### 3.6.1 Geloofwaardigheid

Geloofwaardigheid wordt door Symon & Cassell (2012) omschreven als een goede fit tussen de gehanteerde concepten in het onderzoek en de belevingswereld van de respondenten. Om dit te waarborgen is er in dit onderzoek uitvoerig aandacht besteed aan wat de respondent in dit onderzoek kenmerkt. Daarnaast is tijdens de interviews ruim de tijd genomen om een goede weerspiegeling te krijgen van de belevingswereld van de respondent. Daarnaast zijn tijdens dit onderzoek intervisies gehouden met collega-onderzoekers en is het onderzoek regelmatig voorzien van feedback van externe lezers. Tot slot krijgen de respondenten de gelegenheid transcripten van de interviews in te zien om te controleren of het een correcte afspiegeling is van hun antwoorden. Op deze manier wordt getracht een goede weergave te krijgen van de empirie.

### 3.6.2 Overdraagbaarheid

Ook beschrijven Symon & Cassell (2012) dat het belangrijk is dat kenmerkende details in dit onderzoek uitgebreid beschreven worden voor de overdraagbaarheid van de resultaten naar andere contexten. Door middel van thick descriptions kunnen externe lezers bepalen of de cases in dit onderzoek generaliseerbaar zijn voor hun eigen onderzoek of situatie. Dit is gewaarborgd door uitgebreid stil te staan bij de context van de cases en alle facetten van het onderzoek te beschrijven.

### 3.6.3 Bevestiging

Een onderzoeker moet volgens Symon & Cassell (2012) transparant zijn in waar onderzoeksdata vandaan komt. Zo wordt er gebruik gemaakt van APA-bronvermelding, maar is het ook belangrijk dat de data van het type respondenten komt die in de onderzoekscasus beschreven zijn. In de beschrijving van de resultaten wordt expliciet naar respondenten verwezen en gebruik gemaakt van citaten. Dit wordt in dit onderzoek gewaarborgd door de intervisies en worden er tot het afronden van het onderzoek anonieme transcripten gemaakt en bewaard zodat het inzichtelijk is waar onderzoeksdata vandaan komt.

### 3.6.4 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van het onderzoek houdt in hoeverre het onderzoek repliceerbaar is en of de resultaten dan reproduceerbaar zijn (Bryman, 2016; Symon & Cassell, 2012). Dit betekent dat een lezer in staat moet zijn dit onderzoek opnieuw uit te voeren naar aanleiding van de beschreven stappen en keuzes die tijdens het onderzoeksproces genomen zijn. Dit is onder andere gewaarborgd door het beschrijven van de totstandkoming van de topiclijst en de onderzoeksmethoden. Door de topiclijst en codeboom in bijlage 2 en 4 op te nemen is het voor lezers mogelijk om het onderzoek op eenzelfde manier uit te voeren en resultaten tot op bepaalde hoogte te repliceren.

### 3.6.5 Authenticiteit

Tot slot beschrijven Symon & Cassell (2012) een aanvullend kwaliteitscriterium: authenticiteit. Dit houdt in dat tijdens het doen van onderzoek het voor een onderzoeker verstandig is om zich aan verschillende wetenschappelijke en institutionele standaarden van de universiteit te houden. Zoals het vooraf indienen van een onderzoeksvoorstel dat voldoet aan bepaalde standaarden en het regelmatig aandienen van onderzoeksresultaten aan collega-onderzoekers. Zoals eerder beschreven is het van belang dat onderzoekers transparant zijn tegenover respondenten door middel van informed consent.

In dit hoofdstuk zijn de methoden van dit onderzoek en keuzes daarin toegelicht. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten uit het empirisch onderzoek gedeeld. Daarna worden de hieruit volgende discussie en conclusie behandeld.

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten vanuit afgenomen interviews weergegeven. De respondenten zijn verdeeld in vier groepen: casus Informatiehuishouding, casus Omgevingswet, casus zbo en experts die zijn beschreven in de methoden. Allereerst worden de drie cases beschreven. Vervolgens worden de resultaten rondom waardengedreven digitalisering behandeld. Hier wordt ingegaan op de publieke waarden die betrekking hebben op de cases en de experts en worden de verschillende definities van waardengedreven digitaliseren besproken. Tot slot wordt ingegaan op de verschillende strategieën die gehanteerd worden en welke rol deze spelen bij waardengedreven digitalisering.

Uit de interviews blijkt dat alle drie de strategieën binnen de drie cases aanwezig zijn en gehanteerd worden. De respondenten spreken over het algemeen een sterke voorkeur uit voor de lerende strategie, maar geven aan dat dit in de praktijk nog niet overal gehanteerd wordt. Om een context te scheppen voor de cases worden deze in de volgende paragraaf beschreven.

### 4.1 Beschrijving cases

In deze paragraaf worden de cases beschreven. Deze bestaan uit grote projecten of programma's op het gebied van digitalisering. Ook de experts zijn betrokken bij projecten of programma's van dergelijke aard. De programma's of projecten in alle drie de cases hebben als doel de digitale informatievoorziening te verbeteren ten opzichte van burger en bedrijven.

Alle cases spelen zich af binnen de context van informatiehuishouding. Dat wil zeggen dat de respondenten zich voornamelijk bezighouden met de "backend" van systemen zoals: ordening, opslag en verwerking van informatie en minder met het directe contact met burgers. Wat daarnaast opvalt aan de cases en de experts is dat ze verschillen, maar er ook overeenkomsten te vinden zijn. Zo speelt in elke casus en bij de experts wet- en regelgeving een belangrijke rol. En is in de antwoorden van alle respondenten een menselijke factor te vinden: er is kennis en kunde van mensen nodig om een digitaliseringsproject tot een goed einde te kunnen brengen. De cases zijn geordend op schaal van grootte waarbij begonnen wordt bij de grootste schaal en vervolgens wordt afgebouwd: van een rijksbreed programma naar een organisatie met een specifieke kerntaak.

#### 4.1.1 Informatiehuishouding Rijk

In deze casus staat de informatiehuishouding van het Rijk centraal (R7, R8, R11, R13). Dit is een omvangrijk programma dat betrekking heeft op het vernieuwen van het informatiemanagementsysteem dat het Rijk hanteert. Dit programma vindt zijn directe aanleiding terug in de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren (WWD) (AZ, 2023). De opgave in deze casus gaat niet zozeer om het digitaal maken van documenten, maar de manier waarop deze documenten worden georganiseerd en opgeslagen (R7, R8, R11 en R13). Respondent 7 noemt het de 'mise en place' waarbij de ordening van de systemen goed moet zijn zodat ambtenaren direct aan de slag kunnen met de informatie, net zoals een kok voor het openen van een restaurant alles klaarlegt en controleert.

*"Je moet zorgen dat de juiste informatie op het juiste moment op de juiste plek beschikbaar is, zodat degene die daar staat te werken of zit te werken, het direct kan pakken en in zijn werk kan betrekken (R7)"*

Een prominente aanleiding voor dit programma is de toeslagenaffaire (R7, R11, R13) waar onder andere sprake was van discriminatie en het niet goed te traceren was wie, wat, wanneer heeft gedaan (R7, R13).

De respondenten in deze casus noemen vier verschillende uitdagingen rondom informatiehuishouding. Allereerst wordt de hoeveelheid informatie genoemd (R7, R8). Binnen de Rijksoverheid worden bijvoorbeeld miljoenen e-mailberichten, tekstberichten en website berichten geplaatst en verstuurd

(R8). Respondent 8 noemt hier metadatering een grote uitdaging waarbij ambtenaren de beleidsdocumenten van juiste labels moet voorzien, om deze op een juiste manier terug te vinden. Dit proces is op dit moment uiterst ongebruiksvriendelijk (R8)

Ten tweede wordt de versplintering van digitale systemen benoemd als uitdaging: veel departementen van de Rijksoverheid, en daarbuiten, gebruiken eigen informatiesystemen die niet met elkaar gekoppeld zijn. Hierdoor is het moeilijk om over organisatiegrenzen heen te werken (R13) en wordt er gevraagd naar de bekende weg (R7, R13). R11 noemt daarbij de silo's binnen de Rijksoverheid en de departementaal verdeelde budgetten als aanleiding.

Ten derde wordt de wetgeving rondom ICT als uitdaging genoemd (R11 en R13). Dit speelt rondom implementatie van wetgeving bij ICT (R13) en het feit dat de wetgeving überhaupt achterloopt op de technologische ontwikkelingen (R11).

Tot slot benoemen Respondent 7 en 11 culturele aspecten van de Rijksoverheid als uitdaging. Respondent 11 stelt dat ambtenaren werkzaam bij de Rijksoverheid te veel in silo's werken en schuw zijn voor het delen van informatie over organisatiegrenzen heen. Wat het creëren van waarden bemoeilijkt. R7 noemt dit de bureaucratische waarden van de overheid waarbij elk departement verantwoordelijk is voor een sterk afgebakend probleem. Expert 3 sluit hierbij aan en stelt dat organisaties doelstellingen binnen hun eigen kaders stellen, wat samenwerking bemoeilijkt.

*“Kijk, een bureaucratie, die bekommert zich om de vierkante meter waar zij verantwoordelijk voor is. Dus daar moet het op orde zijn. En een van de manieren om dat op orde te krijgen, is het probleem zo te definiëren dat het niet op die vierkante meter valt (R7).”*

Opvallend aan deze casus is dat het een rijksbreed programma betreft waar wordt gekeken naar de basale manier van informatieopslag en informatieverwerking. Ook de significante uitdagingen in deze casus zijn niet op korte termijn verholpen maar behelst een inzet van meerdere jaren.

#### 4.1.2 Omgevingswet

In de tweede casus staat de Omgevingswet centraal (R3, R5, R6). Respondent 3 en 5 zijn direct betrokken bij het systeem AERIUS waarmee de stikstofdepositie wordt uitgerekend voor vergunningen, welke directe betrekking heeft op de omgevingswet (R3 en R5). Respondent 6 is betrokken bij de ontwikkeling van Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO).

Beide digitale systemen worden gebruikt bij vergunningsverlening. Met DSO wordt getracht alle regelgeving op verschillende overheidsniveaus in één systeem onder te brengen waardoor de regelgeving voor vergunningverlening overzichtelijker wordt. AERIUS is een modelleringsprogramma om vergunningen op het gebied van stikstof te kunnen verlenen (R3, R5). Dit programma is aanzienlijk klein begonnen en is in het afgelopen decennium uitgegroeid tot de wettelijke standaard voor het uitrekenen van de verwachte stikstofneerslag door bedrijven (R3, R5). AERIUS wordt gebruikt bij het verlenen van vergunningen voor het uitbreiden of initiëren van activiteiten die stikstof uitstoten. Dit kan bijvoorbeeld een uitbreiding van een boerderij of het bouwen van een nieuwe wijk zijn. Dit maakt het ook een systeem dat maatschappelijk ter discussie staat.

*“Er wordt natuurlijk een besluit met rechtsgevolg genomen op basis van dit systeem. Daarmee is het natuurlijk ook altijd weer onderwerp van discussie. En ridiculiteit en dat soort zaken. Dus ja, dat is wel pittig (R5).”*

Bij beide systemen bestaat de uitdaging dat er spanningen zijn tussen de werkelijkheid in systemen en de maatschappelijke realiteit. Bij AERIUS komt dat tot uiting door het feit dat op basis van de uitkomsten van het rekenmodel wordt besloten of een vergunning wordt verleend. Hierbij kan de

werkelijkheid in het systeem significante gevolgen hebben voor burgers en bedrijven. Bij het DSO komt dit op een andere manier tot uiting. Door alle regelgeving in een systeem te implementeren komen conflicterende regels van verschillende overheidslagen aan het licht:

*“Zij (de informatiekundigen) gingen gewoon na van kunnen we dit in vragenbomen brengen. En door dat te doen kwamen ze er regelmatig op uit dat je in bepaalde takken nooit terecht kwam. Of dat bepaalde dingen vergeten waren. Of dat de logica niet klopte (R6).”*

De tegenstellingen tussen regels maakt het vergunning aanvragers moeilijk om te voldoen aan de eisen. Een uitdaging voor AERIUS die daarop aansluit, is het feit dat de resultaten uit AERIUS doorslaggevend lijken te zijn voor het wel of niet verlenen van vergunningen (R3, R5). Hierdoor dreigt een “computer says yes or no” situatie te ontstaan waarbij een computer bepaalt of een vergunning verleend wordt of niet. Respondent 3 en 5 stellen dat dit absoluut niet de bedoeling is.

In deze casus staan een aantal uitdagingen rondom het modelleren van wet- en regelgeving centraal. Hier komen voornamelijk spanningen tussen verschillende werkelijkheden naar voren: de juridische, ICT en maatschappelijke werkelijkheid.

#### 4.1.3 Zelfstandig bestuursorgaan

In de derde casus staat de digitalisering bij een Zelfstandig bestuursorgaan (zbo) centraal (R9, R10, R14, R15). Deze zbo werkt met geo-informatie en is deels monopolist op het gebied van specifieke kaartgegevens. De werkzaamheden van de organisatie wordt deels budget gefinancierd vanuit ministeries en deels tarief gefinancierd waarbij gebruikers van de gegevens een vooraf vastgesteld tarief moeten betalen om deze te mogen gebruiken (R9, R15). Daarnaast voorziet het zbo de burgers van rechtszekerheid. Respondent 9 omschrijft de werkzaamheden van het zbo als databedrijf dat diensten rondom rechtszekerheid en geo-informatie verschaft.

Een van de uitdagingen die in deze casus naar voren komt is de waardebepaling van de dienstverlening van het zbo. Burgers en bedrijven zijn deels afhankelijk van de systemen die de organisatie beheert, zij kunnen voor een aantal gegevens en diensten niet naar een andere organisatie toe. Respondent 15 stelt dat de gehanteerde tarieven te verantwoorden moeten zijn naar de samenleving toe. Respondent 10 voegt daaraan toe dat een afweging gemaakt moet worden tussen betrouwbaarheid en betaalbaarheid. Deze uitdaging heeft betrekking op in hoeverre keuzes in de dienstverlening te verantwoorden zijn (R9, R10, R14 en R15).

Een andere grote uitdaging is het feit dat het zbo in een aantal gevallen geen data mag delen met andere overheidsorganisaties, maar dit wel nodig heeft om beleid uit te voeren en de dienstverlening te kunnen verbeteren. Een eerste aanleiding die hiervoor genoemd wordt is de achterlopende regelgeving (R9). Een tweede aanleiding is dat overheidsorganisaties schuw kunnen zijn voor het delen van data omdat het vaak wettelijk niet mag (R14, R15). Een derde aanleiding die hiervoor wordt genoemd is dat het combineren van data de privacy van burgers in gevaar kan brengen (R10):

*“Uiteindelijk wordt het spannend naarmate je meer verschillende bronnen met elkaar gaat combineren. Enerzijds omdat het wettelijk misschien spannend is, omdat je niet meer aan doelbinding houdt of dat soort dingen. Maar ook spannend omdat je misschien toch wel steeds specifiekere kunt worden, waardoor iets wat in eerste instantie best wel anoniem lijkt, je best wel persoonsgebonden kan maken, omdat je gewoon heel veel aan het combineren bent (R10)”*

Hoewel informatie op zichzelf staand niet heel gevoelig hoeft te liggen kan dit door data te combineren wel het geval zijn. In deze paragraaf zijn de cases uitgebreid toegelicht. In de volgende paragraaf worden de resultaten rondom waardengedreven digitalisering weergegeven.

## 4.2 Waardengedreven digitaliseren in de praktijk

In hoofdstuk 2 is uitgebreid stilgestaan bij wat in de literatuur bekend is over waardengedreven digitaliseren. In deze paragraaf worden de empirische resultaten omtrent waardengedreven digitaliseren behandeld. Allereerst wordt ingegaan op hoe de respondenten waardengedreven digitalisering definiëren. Daarna wordt dieper ingegaan op de rol van publieke waarden bij waardengedreven digitalisering. Tot slot worden relevante spanningen tussen publieke waarden besproken omtrent waardengedreven digitalisering. In de volgende paragraaf wordt specifiek ingegaan op waardengedreven digitalisering en de publieke waarden die tijdens de interviews zijn besproken.

### 4.2.1 Definiëring waardengedreven digitalisering

Tijdens de interviews is gevraagd naar hoe de respondenten waardengedreven digitalisering zouden definiëren. Wat allereerst opvalt is dat een groot deel van de respondenten niet met de specifieke term bekend zijn of de WWD kennen. Uit de interviews blijken drie elementen van waardengedreven digitaliseren naar voren te komen: het vooraf nadenken op basis van welke waarden het digitale systeem moet worden ingericht, de rol van de mens die in controle moet blijven en het systeem dat de publieke waarden uiteindelijk moet dienen. En tot slot wat de eindgebruiker uiteindelijk met het systeem kan. In deze paragraaf wordt op basis van deze drie elementen de definiëring van waardengedreven digitalisering uiteengezet.

Bij het eerste element van waardengedreven digitaliseren kwam het belang van vooraf nadenken op basis van welke waarden het digitale systeem moet worden ingericht naar voren. Elementen als waardenbepaling (E4), een proactieve houding rondom digitalisering (E3), het ontwikkelproces (R7, R8, R11, R13), maar ook samenwerking (E1, R9, R10, R14, R15) worden hierbij als belangrijk beschouwd. Dit element komt in alle drie de cases op verschillende manieren voor. Bij de casus Informatiehuishouding Rijk wordt het belang benadrukt omdat IT-systemen altijd inherent waarden bevat:

*“Je kunt niet een IT-systeem maken zonder waarde. Alleen als je niet oppast, als je er niet over praat en er niet op stuurt, dan wordt een bepaalde waarde gekozen en dat is vaak de standaardwaarde (R7).”*

Het is dus essentieel om hier nadrukkelijk bij stil te staan wanneer processen of uitkomsten anders moeten worden dan voorheen het geval was. In de casus Omgevingswet wordt bij deze stelling kanttekeningen geplaatst. Respondent 3 stelt dat systemen uiteindelijk zelf niet de waarden voort moeten brengen, dat is aan de mensen die beslissingen maken op basis van de systemen:

*“Het creëert zelf geen waarde. Het helpt. Ondersteunt. Faciliteert. Stimuleert (R3).”*

De context dat in de casus Omgevingswet vergunningen worden verleend onder andere op basis van rekenmodellen verklaart de stelligheid van Respondent 3. Bij de casus zbo wordt het belang van het vooraf nadenken over waarden vooral gekenmerkt door het feit dat de overheid steeds complexere vraagstukken moet oplossen (E2, R6, R7, R11, R14, R15). Respondent 15 illustreert dat samenwerking hier een belangrijk element in is:

*“De vraagstukken waar we als maatschappij mee bezig zijn. Denk even aan stikstof of woningbouw. Of eenvoudig weg zo complex zijn. Dat iedereen al wel vrij snel snapt dat dat niet door één partij is op te lossen (R15).”*

Tot slot stellen de respondenten als voorwaarde van waardengedreven digitaliseren dat de IT ten dienste moet staan van burgers en dat de waarden waar een IT-systeem op gebaseerd is daarop aan moeten sluiten.

Het tweede element van waardengedreven digitaliseren omvat dat de mens in controle moet blijven bij gebruik van IT. Digitale systemen moeten de publieke waarden dienen (E1, E2, E3, E4, R3, R5, R6, R7, R8). Dit kwam in de vorige paragraaf in casus Omgevingswet al sterk naar voren, maar ook de experts hechten hier veel waarde aan. Expert 2 geeft een belangrijke voorwaarde voor ambtenaren om in controle te blijven van IT. Ambtenaren moeten voldoende datavaardig zijn om daadwerkelijk in controle te zijn. Ook situaties als *'computer says yes or no'*, waarbij het systeem het besluit neemt, wordt in casus Omgevingswet sterk veroordeeld (R3, R5, R6). Respondent 3 geeft aan:

*"Dat vind ik erg in deze samenleving, dat overheden of partijen zich heel vaak verschuilen achter: 'de computer zegt dat'. Ja, hoezo? Denk nog even na. Neem zelf een besluit, een beslissing (R3)."*

Respondent 8 van casus Informatiehuishouding Rijk, vult aan dat de wordingsgeschiedenis van documenten een belangrijke voorwaarde is om IT transparant te houden:

*"Een hele belangrijke waarde is integriteit en dan heb ik het over integriteit voor de mens, maar ook integriteit van het proces, integriteit voor het eindproduct. Een document moet kunnen aantonen hoe de wordingsgeschiedenis is (R8)."*

Het element dat de mens in controle moet blijven van IT kan dus door middel van werkprocessen worden geborgd.

Bij het derde element van waardengedreven digitaliseren wordt de nadruk gelegd op wat de eindgebruiker uiteindelijk met een systeem kan. In alle drie de cases noemen respondenten het belang van de eindgebruiker (E1, E4, R5, R8, R9, R10, R14, R15). Hiermee bedoelen de respondenten de ambtenaar die het systeem uiteindelijk gaat hanteren. De respondenten geven aan dat de praktische kant, wat een systeem uiteindelijk kan, ook van groot belang is. Ook tijdens de interviews met de experts valt op dat zij veel met de eindgebruiker bezig zijn. E1 stelt bijvoorbeeld dat waardengedreven digitaliseren alleen zin heeft als daar daadwerkelijk nuttige toepassingen uitkomen:

*"Dat is inderdaad een van onze waardes die we zelden benoemen, Maar we maken dingen waar mensen iets mee kunnen, nu, direct (E1)."*

Bij de casus zbo stellen de respondenten dat de functionaliteiten die een nieuw IT-systeem inbrengt ook van groot belang is (R9, R10, R14, R15). Dit blijkt uit hun proces voor het beoordelen of een innovatie genoeg oplevert, waarbij de toevoegde waarde van een nieuw systeem van groot belang is. Respondent 9 geeft bij een beschrijving van een innovatieproject een voorbeeld van de toegevoegde waarde van de functionaliteiten van nieuwe technologie:

*"En wat dat doet is dat het eigenlijk een persoon zo snel mogelijk duidelijkheid geeft en zekerheid geeft. Dus ben jij beschikkingsbevoegd, nou dat moet dan zo snel mogelijk duidelijk worden en dergelijke. En hoe meer, en als dat eenmaal vastgesteld wordt, wordt het verderop in de keten niet meer aan je gevraagd (R9)."*

Respondenten geven aan dat waardengedreven digitaliseren dus ook een praktisch element bevat, waarbij concrete functionaliteiten van IT een rol spelen.

#### 4.2.2 De rol van publieke waarden bij waardengedreven digitalisering.

Uit de interviews kwamen veel verschillende publieke waarden naar voren. Wat opviel uit de antwoorden van de respondenten is dat zij allemaal vanuit hun eigen praktische context over publieke waarden nadachten. Hierbij komt een duidelijk onderscheid tussen de niveaus van publieke waarden naar voren. Wat opvalt is dat de proceswaarden en de (im)materiële uitkomstwaarden sterk door elkaar heen lopen. Zo kwamen bijvoorbeeld in de interviews waarden als integriteit (R8, R13),

accountability (R11) en netwerksamenwerking (R7) naar voren. Maar ook betrouwbaarheid van data (R9, R10, R14, R15), betaalbaarheid van de dienstverlening (R9, R10, R14, R15) en rechtszekerheid (R9, R10, R14, R15). De experts noemden leefbaarheid (E1), uitlegbaarheid (E2) veiligheid (E3) en privacy (E4) als belangrijke waarden. En noemden de respondenten van de casus Omgevingswet het belang van het menselijke besluit (R3, R5, R6). Dit is te verklaren aangezien in deze casus de besluiten sterk afhangen van complexe rekenmodellen die transparantie bemoeilijken.

Van veel deze waarden kan betwijfeld worden of zij betrekking hebben op het proces of op de uitkomst. In de casus Omgevingswet wordt bijvoorbeeld ook de waarde een toegankelijke overheid (R6) genoemd waarbij de burger in principe bij één enkel loket dienstverlening van verschillende overheidslagen, zoals gemeenten, provincies en zbo's, kan ontvangen. Dit heeft enerzijds betrekking op het proces: de overheid gaat op een andere manier samenwerken zodat de burger de ervaring heeft met één overheid te communiceren wat de diensten toegankelijker maakt. Maar anderzijds zit daar impliciet ook een uitkomstwaarde in: de burger ervaart dat er één overheid is en vindt deze daarom toegankelijk. Hierdoor bestaat een diffuus beeld over verschillende categorieën van publieke waarden. Ook viel het op dat een deel van de respondenten tijdens het interview tot waarden kwamen die zij vooraf nog niet bedacht hadden.

Respondent 7 stelt in het interview dat om echte verandering te kunnen brengen het volledige waardencomplex op de schop moet:

*“Wat we eigenlijk nodig hebben is een heel ander waardencomplex, wat ik dan de responsieve overheid noem. En een responsieve overheid die is proactief in plaats van reactief, die werkt eigenlijk in netwerken en die werkt vermaatschappelijkt, die gaat naast die burgers staan in plaats van tegenover die burgers, die gaat uit van vertrouwen in plaats van wantrouwen.”*

Dergelijk gedachtegoed gaat een niveau hoger dan publieke waarden, namelijk naar het niveau van paradigma's (R7) en cultuur (R11) waar allerlei publieke waarden uit voortvloeien. Het streeft hier voorbij de vraag: 'wat vinden we belangrijk?' en vraagt om een zelfreflectie: 'hoe heeft wat we belangrijk vinden invloed op hoe we handelen?'

Dit sluit aan bij de volgende paragraaf waar spanningen tussen publieke waarden worden behandeld. Spanningen kunnen ervaren worden wanneer uitgangspunten van verschillende publieke waarden tegen elkaar in druisen.

#### 4.2.3 Spanningen tussen publieke waarden

Zoals beschreven in het theoretisch kader kunnen spanningen bestaan tussen publieke waarden. Ook uit de interviews blijkt dat respondenten dit ook ervaren in hun dagelijkse praktijk. In deze paragraaf wordt besproken wat hierover uit de interviews naar voren komt.

Uit de interviews valt op dat voor iedere respondent spanningen tussen publieke waarden, publieke waardenconflicten, herkenbaar zijn. Zo komen waardenconflicten voor tussen privacy en transparantie (E1, R8, R11, R13), betaalbaarheid en betrouwbaarheid (R9, R10, R14, R15), deskundigheid en efficiëntie (R3, R5, R6). De laatstgenoemde vereist uitleg. In de casus Omgevingswet bestaat de discussie over welke mate van invloed digitale systemen mogen hebben op vergunningverlening. Hierbij bestaat de spanning tussen de efficiëntie die digitale systemen kunnen opleveren en de deskundigheid die ambtenaren nog kunnen toepassen wanneer een groot deel gedigitaliseerd wordt.

*“Hoever ga je met het ondersteunen van zo'n systeem. Hoe niet-deskundig mag jouw gebruiker zijn. Om toch het systeem te kunnen hanteren (R5)?”*



Ook wordt de dubbele rol van het faciliteren en controleren van burgers als conflicterend beschouwd (R7, R8, R11), waarbij de overheid aan de ene kant burgers hoort te helpen en aan de andere kant burgers moet inperken. Respondent 7 van de casus Informatiehuishouding Rijk stelt aansluitend op de vorige paragraaf dat de bureaucratische waarden die uitgaan van wantrouwen en nadruk leggen op controle in de laatste decennia een te sterke overhand hebben gekregen en meer richting faciliteren en vertrouwen moet gaan. Respondent 7 noemt dat de responsieve overheid:

*“Een responsieve overheid die is proactief in plaats van reactief, die werkt eigenlijk in netwerken en die werkt vermaatschappelijk. Die gaat naast die burgers staan in plaats van tegenover die burgers, die gaat uit van vertrouwen in plaats van wantrouwen (R7).”*

Bij de casus zbo staat de spanning tussen betaalbaarheid en betrouwbaarheid als waardenconflict centraal (R9, R10, R14, R15). De respondenten geven aan dat het gesprek over hoe betrouwbaar de kaarten moeten zijn en hoeveel dat mag kosten geregeld aan de orde komt.

De experts geven ook aan spanningen tussen publieke waarden te ervaren (E1, E2, E3, E4). Zo stelt Expert 1 dat vanwege privacy sommige functies niet worden uitgezocht, E2 dat er spanning bestaat tussen efficiëntie en burgerparticipatie, E3 dat bepaalde publieke waarden moeilijk te vangen zijn in data en E4 dat privacy in vreedstijd en effectiviteit in oorlogssituaties botsen. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat zij bijna allemaal alleen bipolaire waardenconflicten genoemd hebben en het alleen bij casus Informatiehuishouding Rijk van een overstijgend waardencomplex wordt gesproken.

In deze paragraaf zijn een aantal publieke waardenconflicten die naar voren kwamen in de interviews besproken. Alle respondenten erkennen het feit dat publieke waarden op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Hier kan men verschillend mee omgaan. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de strategieën die worden toegepast op het omgaan met deze waardenconflicten. Ook wordt de uitwerking van het toepassen van de verschillende strategieën toegelicht.

### 4.3 Strategieën voor waardengedreven digitaliseren

In deze paragraaf worden de gehanteerde strategieën voor waardengedreven digitaliseren en de uitwerking daarvan besproken. Allereerst zal de ontwijkende strategie aan bod komen, vervolgens de compromissen strategie en tot slot de lerende strategie. Uit de interviews blijkt dat respondenten een sterke voorkeur hebben voor het toepassen van lerende strategieën, maar blijkt dat andere strategieën ook (al dan niet bewust) worden toegepast.

#### 4.3.1 Ontwijkende strategie

Zoals eerder beschreven wordt bij de ontwijkende strategie de spanning tussen waarden genegeerd of niet onderzocht. In de interviews kwam de ontwijkende strategie het minst van alle strategieën aan bod. Uit de interviews blijkt duidelijk dat de ontwijkende strategie een obstakel vormt voor waardengedreven digitaliseren. Aangezien organisaties en ambtenaren geen verantwoordelijkheid nemen en het waardenconflict in stand laten.

Een sprekend voorbeeld dat in de interviews naar voren komt over de ontwijkende strategie had betrekking op de spanning tussen legaliteit en effectiviteit van het digitale systeem (R6). Er wordt getracht dit op te lossen door mensen bij elkaar te zetten die beide waarden vertegenwoordigen. Het resultaat was echter dat de wetgevingsjuristen de informatiekundigen in eerste instantie negeerden:

*“We hadden dan meer informatiekundige mensen. Die brachten we in die juridische teams. En die wetgevingsjuristen vinden zich heel wat op die ministeries. En daar kwamen zo een paar van die nerds*

*bij zitten. Dus daar hadden ze echt totaal geen boodschap aan. Dus die werden keihard genegeerd (R6)."*

Andere voorbeelden van de ontwijkende strategie die uit de interviews naar voren kwamen waren alleen maar praten met een deel van gebruikers van een systeem (R5) en het sterk inkaderen van waar een organisatie verantwoordelijk voor is (R7, R15). Het laatstgenoemde voorbeeld is volgens Respondent 7 een sterk kenmerk van een bureaucratie waarbij een bureaucratische organisatie aan de verantwoordelijkheid ontkomt door problemen dusdanig te definiëren dat ze niet onder het takenpakket van organisatie valt:

*"Een bureaucratie, die bekommert zich om de vierkante meter waar zij verantwoordelijk voor is. Dus daar moet het op orde zijn. En een van de manieren om dat op orde te krijgen, is het probleem zo te definiëren dat het niet op die vierkante meter valt (R7)."*

Een groot nadeel van deze manier van werken is dat het probleem uiteindelijk niet wordt opgelost en dat bepaalde publieke waarden daaronder lijden. Expert 4 laat zich kritisch uit over het hanteren van de ontwijkende strategie:

*"Op het moment dat je dingen negeert. Of gaat verbergen. Dan ben je niet heel integer bezig ... als overheid ben je er uiteindelijk voor burgers en bedrijven (R4)."*

Een belangrijke kanttekening is de nuance dat onvoldoende duidelijk blijkt of de strategie bewust wordt toegepast. Zo is tijdens de interviews met de experts geen enkel voorbeeld van de ontwijkende strategie aan bod gekomen. Uit de antwoorden van de rest van de respondenten valt te concluderen dat de ontwijkende strategie niet passend lijkt wanneer gestreefd wordt naar waardengedreven digitalisering. Desalniettemin komen handelingen passend bij deze strategie nog wel voor in de praktijk en worden publieke waarden hierdoor over het hoofd gezien. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de compromissen strategie.

#### 4.3.2 Compromissen strategie

In tegenstelling tot de ontwijkende strategie wordt bij de compromissen strategie waardenconflicten niet genegeerd of ontweken. In plaats daarvan worden compromissen gemaakt om met het waardenconflict om te gaan. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat een voorkeur is voor bepaalde waarden of dat de verantwoordelijkheid voor het borgen van bepaalde waarden in verschillende delen van de organisatie wordt belegd. Hierdoor verdwijnt de spanning echter niet, maar wordt er wel bewust mee omgegaan.

Over het algemeen komt tijdens de interviews naar voren dat de respondenten zich negatief uitlieten over vormen van de compromissen strategie. De uitwerking van deze strategie waarbij bepaalde waarden bijvoorbeeld sterk worden benadrukt wekt in sommige gevallen ook frustratie op: deze strategie wordt voornamelijk benoemd in voorbeelden over hoe het niet moet. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat bij hantering van deze strategie tekort wordt gedaan aan de complexiteit van praktijksituaties.

Voorbeelden die uit de interviews kwamen rondom deze strategie waren instrumenten als een uitvoeringstoets (R13) waarbij wordt getoetst of plannen voor wetgeving ook in de uitvoering haalbaar zijn. Volgens Respondent 13 komt deze toets op het moment aan bod wanneer weinig ruimte over is om de wet naar aanleiding van die toets aan te passen. Respondent 7 en 8 noemen een aantal voorbeelden van situaties waar privacy sterk de voorkeur krijgt op het gebied van archivering. Respondent 7 stelt dat de te hoge nadruk op privacy de informatie betekenisloos maakt voor in de toekomst. Het anonimiseren staat de navolgbaarheid van informatie in de weg. Respondent 8 voegt daaraan toe dat een bestuurder veel hordes moet nemen wanneer die van de strenge privacyregels af

wil wijken. In onderstaand voorbeeld wordt duidelijk dat de nadruk op het borgen van privacy ten koste gaat van de inhoudelijke waarden van de gegevens, terwijl dit wel van groot belang kan zijn.

*“Als je naar de archieven gaat zoeken dan zie je welke generaals op welk moment welke beslissingen genomen hebben. Je ziet in welke dorpen ze zijn geweest. Je ziet welke mensen ze hebben doodgeschoten. Dat staat er met naam en toenaam. Maar de privacy van tegenwoordig zegt: nee dat moet er allemaal uit. Maar dan heb je over vijftig jaar een betekenisloze informatiedrap. Dan zie je dat de waarden van privacy en de waarde van archivering eigenlijk wel botsen (R7).”*

Uit de antwoorden van Expert 4 blijkt dat deze spanning herkend wordt. Een ander typerend voorbeeld waarbij de compromissen strategie is gehanteerd is het verlenen van vergunningen in de casus omgevingswet. In deze casus blijkt dat computersystemen een grote rol hebben en hierdoor een ‘computer says no’ lijkt te ontstaan waarbij geen vergunning wordt verleend als uit de computer een negatief advies komt (R3, R5). Respondent 3 en 5 veroordelen deze gang van zaken sterk.

*“Dat vind ik erg in deze samenleving, dat overheden, of partijen zich gaan verschuilen achter de computer (R3).”*

Daarnaast opmerkelijk is het feit dat Respondent 5 aangeeft dat overheidsorganisaties bewust hebben gekozen voor een systeem waarbij een rekenmodel aangeeft of iets wel of niet kan. Terwijl een model altijd op basis van waarden is ontworpen en dus automatisch deze waarden worden voorgetrokken ten opzichte van andere waarden. Hierdoor verdwijnt een deel transparantie voor ambtenaar en burger omtrent de afwegingen die gemaakt zijn voor het wel of niet verlenen van een vergunning.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de compromissen strategie door de respondenten wordt gezien als een strategie die tekortdoet aan complexe praktijksituaties en daardoor tekortdoet aan bepaalde publieke waarden. Wat daarnaast opvalt is deze strategie vooral over reageren gaat: men komt alleen in actie wanneer een conflict zich voordoet. In de volgende paragraaf wordt de laatste, de lerende strategie, besproken.

#### 4.3.3 Lerende strategie

Nu de ontwijkende en compromissen strategieën zijn besproken, wordt in deze paragraaf de laatste strategie besproken: de lerende strategie. Uit het theoretisch kader blijkt dat auteurs in de wetenschappelijke literatuur voorkeur hebben voor deze strategie. De lerende strategie houdt in dat het gesprek over waardenconflicten wordt aangegaan en stakeholders betrokken worden bij het innovatieproces. Hierbij ligt niet de nadruk op welke waarden het belangrijkste zijn, maar wordt er gekeken naar hoe conflicterende waarden kunnen worden verzoend door middel van innovatie. Het gaat bij de lerende strategie niet alleen om het ‘overwinnen’ van een publiek waardenconflict, maar ook om het genereren van nieuwe kennis en het functioneren van de organisatie te verbeteren. In deze paragraaf worden de bevindingen uit de interviews uiteengezet.

Allereerst valt op dat respondenten in de interviews een sterke voorkeur uitspreken voor het hanteren van de lerende strategie. Veel nieuwe vormen van het omgaan met waardenconflicten passen goed bij de lerende strategie waar een conflict tussen waarden wordt behandeld. Een voorbeeld hiervan is het instellen van een comité waar ambtenaren naartoe kunnen als zij te maken hebben met botsende waarden en er niet zelf uitkomen (R13). Dit is een vorm van een lerende strategie aangezien botsende waarden niet uit de weg worden gegaan of directe prioritering wordt aangebracht. Maar waar professionals de ruimte krijgen om met een comité in gesprek te gaan over waardenconflicten. Hierdoor wordt meer ruimte gemaakt voor gesprek, wat een kernelement van de lerende strategie is. Een ander voorbeeld dat naar voren komt is het werken in multidisciplinaire teams voor het digitaliseren van de omgevingswet (R6), waarbij waarden als legaliteit en effectiviteit door mensen werden vertegenwoordigd in een team dat samen tot een werkend systeem moeten komen. Hoewel

in eerste instantie een deel van het team werd genegeerd, komt het team uiteindelijk tot waardevolle inzichten:

*“Door dat te doen kwamen ze er regelmatig op uit. Dat je in bepaalde takken nooit terecht kwam. Of dat bepaalde dingen vergeten waren. Of dat de logica niet klopte. Dat heeft best wel een tijdje geschuurd. Maar op een gegeven moment hadden die wetgevingsjuristen ook door. Maar dit is wel toegevoegde waarde. Deze mensen kunnen ons vertellen of die wetgeving logisch in elkaar zit (R6).”*

Andere voorbeelden van lerende strategieën kwamen naar voren in de casus zbo. De respondenten pleiten sterk voor het centraal zetten van hun gebruikers (R9, R10, R14, R15) en noemen verschillende werkwijzen waarmee zij de waardenconflicten trachten te agenderen en op zoek gaan naar hoe dat anders kan. Zo noemen zij adviescolleges en gebruikersraden (R9, R14, R15). Maar ook een project waarbij het zbo met ketenpartners bezig is om het kopen van een huis voor burgers te vergemakkelijken door te zorgen dat zij minder vaak hun gegevens moeten aanleveren. Burgers krijgen door het project zeggenschap over met wie een organisatie gegevens mag delen en kan kiezen om minder formulieren in te vullen. Respondent 15 noemt dit een typisch voorbeeld waarbij de organisatie op zichzelf niet zoveel kan betekenen, maar in samenwerking met de ketenpartners een groot verschil kan maken. Tot slot komt het gebruik van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) naar voren. Hier worden in plaats van alleen financiële kosten en baten, juist de maatschappelijk kosten en baten meegenomen. Het doen van een MKBA, legt meer nadruk op publieke waarden en wakkert een diepgaander gesprek aan dan alleen of het terug wordt verdiend.

*“Wie gaat er eigenlijk betalen voor die waarde? Dat is soms best wel een ingewikkelde discussie (R10).”*

De experts noemen ook een aantal nieuwe werkstandaarden die passen bij de lerende strategie zoals CODIO (Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur) waarmee getracht wordt verschillende waarden te borgen bij een digitaliseringsproject en DEDA (De Ethische Data Assistent) waarbij eventuele ethische problemen bij digitaliseringsprojecten aan het licht komen, de IAMA (Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes) waarbij de impact van het gebruik van algoritmes op mensenrechten wordt geëvalueerd (E4). En tot slot noemt Expert 3 het gebruik van ‘use cases’ waarbij praktische situaties worden gebruikt om spanning tussen verschillende waarden duidelijk te maken aan hogere functionarissen. Hierdoor worden de waardenconflicten duidelijker blootgelegd en kan het gesprek over waarden beter gevoerd worden. Veel van deze werkwijzen zijn recentelijk geïntroduceerd en staan voor de organisaties nog in de kinderschoenen. Hoewel de werkwijzen nieuw zijn en extra werk vergen van ambtenaren zijn expert 3 en 4 positief en stellen ze dat het de moeite waard is om op deze (lerende) manieren te werken.

*“Vaak was het zo, gingen we dingen doen en dan moesten we aan de achterkant denken van hebben we niet over nagedacht geen verantwoording afgelegd? Of was dat wel slim? Dan kreeg je discussie. En nu wordt daar gewoon aan de voorkant veel beter over nagedacht (E4).”*

Al met al valt op te maken dat respondenten de lerende strategie prefereren bij informatiehuishoudingsvraagstukken. Zeker wanneer sprake is van vernieuwing, of dingen anders doen, zijn de respondenten zeer te spreken over het expliciet aandacht hebben voor eventuele waardenconflicten die tijdens het werk kunnen optreden. Het anticiperen op het conflicteren van publieke waarden lijkt volgens de respondenten de meeste vruchten af te werpen. Aan de andere kant komt in de interviews naar voren dat de toepassing van de andere twee strategieën nog altijd aan de orde is. Alhoewel deze minder expliciet naar voren lijken te komen. Dit zou verklaard kunnen worden doordat de ontwijkende en compromissen strategie minder bewust worden toegepast dan de lerende strategie, waarbij sprake is van expliciet leren tijdens een innovatieproces.

#### 4.4 Samenvatting resultaten

In dit onderzoek zijn drie cases behandeld met elk zijn eigen karakteristieken en schaalgrote. Ook hebben vier experts hierop bevestiging en aanvullingen kunnen geven. Waar de casus Informatie huishouding betrekking had op praktisch de volledige rijksoverheid, is de casus Omgevingswet specifiek gericht op systemen rondom vergunningverlening op basis van de omgevingswet. De casus zbo is nog weer een stap concreter met als kerntaak de voorziening van geo-informatie. Een belangrijke gemene deler van de cases is dat ze zich in de context van informatiehuishouding bevinden en gericht zijn op de 'backend' van digitale systemen.

Wat opvalt is dat de vorm in hoe waardengedreven digitaliseren vorm sterk afhangt van de context waarin de digitalisering zich plaatsvindt. Uit de interviews blijken echter wel drie belangrijke elementen van waardengedreven digitaliseren:

- Vooraf nadenken op basis van welke waarden digitale systemen moeten worden ingericht: respondenten geven aan dat digitale systemen per definitie bepaalde waarden prefereren en het dus van belang is om hier tijdens het ontwikkelproces over na te denken.
- De mens houdt controle over IT:  
Uit de interviews kwam een duidelijke afkeer naar voren tegen 'computer says no' situaties waarbij digitale systemen een doorslaggevende invloed hebben op besluiten. Het is van belang dat systemen transparant worden ontwikkeld zodat de mens altijd kan achterhalen waar uitkomsten op gebaseerd zijn en in kan grijpen waar diegene het nodig acht.
- Gerichtheid op wat de eindgebruiker met het systeem kan.  
Dit slaat op het feit dat bij het ontwikkelen van systemen de uiteindelijke gebruiker in het achterhoofd gehouden moet worden en welke functionaliteiten het systeem uiteindelijk biedt. Het is van belang dat systemen bepaalde waarden meekrijgen, maar ook dit praktische element moet niet uit het oog verloren raken.

Wat daarnaast opvalt is dat bij de experts en de verschillende cases waardengedreven digitaliseren op andere manieren worden aangepakt en deze drie elementen in de praktijk op verschillende wijzen tot uiting kunnen komen. Er bestaat dus niet één beste aanpak, maar kan per situatie verschillen.

De drie strategieën kwamen in de interviews zowel bewust als onbewust naar voren. Het blijkt onvoldoende uit de antwoorden van de respondenten of de ontwijkende strategie bewust wordt toegepast. De respondenten lieten zich beduidend negatief uit over de toepassing van de compromissen strategie waarbij een duidelijke keuze voor bepaalde waarden wordt gemaakt. Deze strategie komt vaak aan bod in voorbeelden van hoe waardengedreven digitaliseren niet moet. Over de lerende strategie zijn de respondenten beduidend positiever. Deze strategie kwam geregeld ter sprake in combinatie nieuwe werkvormen en nieuwe 'best practices.'

Uit de resultaten blijkt dat de ontwijkende strategie door respondenten als obstakel wordt gezien voor waardengedreven digitaliseren. Voornamelijk omdat bij het toepassen van deze strategie geen verantwoordelijkheid wordt genomen en het waardenconflict in stand wordt gehouden. Ook de compromissen strategie doet volgens respondenten tekort aan de complexiteit van praktijksituaties en wekt frustratie op. De lerende strategie wordt daarentegen als waardevol ervaren voor waardengedreven digitaliseren. Wat mee kan spelen is dat deze strategie het meest bewust wordt toegepast. Elementen als gesprek, samenwerking, reflectie, en het 'dingen anders doen' lijken daar een belangrijke drijfveer voor. Daarbij hoort de kanttekening in hoeverre het realistisch is om alle digitalisering aan de hand van de lerende strategie vorm te geven, aangezien het als intensief en tijdrovend wordt ervaren.

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het empirisch onderzoek besproken. In het volgende hoofdstuk worden deze resultaten bekeken in het licht van de theorie en wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag.

## 5. Conclusie en Discussie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek geanalyseerd en bediscussieerd. Ook wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Waar het resultatenhoofdstuk de feiten nog objectief worden geformuleerd wordt in dit hoofdstuk ook de interpretatie van de onderzoeker toegevoegd. Tot slot worden de wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties besproken en aanbevelingen voor vervolgonderzoek geformuleerd.

### 5.1 Analyse onderzoeksresultaten

In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten geanalyseerd. Allereerst wordt de definitie van waardengedreven digitaliseren besproken. Daarna wordt verder ingegaan op publieke waardeconflicten en de verschillende strategieën. Tot slot worden onderlinge verbanden tussen de publieke waardenconflicten en de strategieën besproken.

#### 5.1.1 Definitie waardengedreven digitaliseren

Uit de resultaten blijkt dat de term publieke waarden bekend is onder de respondenten. Echter kwamen in de antwoorden veel verschillende typen waarden aan het licht. De verschillende typen materiële, immateriële en proceswaarden van Douglas & 't Hart (2019) werden dan ook door elkaar genoemd. De verschillende wetenschappelijke theorieën van Moore (1995), Bozeman (2007) en Meynhardt (2009), die in het theoretisch kader zijn besproken, kwamen eveneens impliciet aan het licht. Uit de resultaten blijkt dat respondenten beperkte kennis hebben over deze verschillende manier van kijken naar de term publieke waarden en kan daarbij invloed hebben op het gesprek over waardengedreven digitaliseren. Het is van belang dat de term publieke waarden niet gezien wordt als een term voor uitkomstwaarde, maar dat het ook proceswaarden betreft die bijvoorbeeld horen bij goed bestuur. Dit wordt ondersteund door het feit dat respondenten geen algemeen beeld hebben van wat waardengedreven digitalisering concreet inhoudt, iets waar de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren (WWD) zelf ook geen eenduidig antwoord op geeft (AZ,2023). In alle cases komt naar voren dat waardengedreven digitalisering een proces betreft, waarbij bewust nagedacht moet worden hoe om te gaan met een publiek waardenconflict.

Uit de interviews met de respondenten blijkt, dat zij weldegelijk een idee hebben over welke onderdelen voor het proces van waardengedreven digitalisering belangrijk zijn. Daar komen drie elementen naar voren. Elk element zal doormiddel van empirie en theorie geanalyseerd worden.

- **Vooraf nadenken op basis van welke waarden digitale systemen moeten worden ingericht**  
Dit element bevestigt sterk het onderdeel: identificeren van publieke waarden in het theoretisch conceptueel model. Uit de interviews blijkt daarnaast ook het belang dat dit voorafgaand aan een innovatieproces plaatsvindt. Verschillende respondenten geven aan dat wanneer dit later gebeurt, de opgedane inzichten van veel minder nut zijn. Zoals in het Theoretisch Kader besproken, sluit dit sterk aan bij de definitie van publieke waarden van Meynhardt (2009). Hij stelt dat publieke waarden vanuit de maatschappij opgehaald moeten worden en de focus ligt op de wisselwerking tussen individu en maatschappij. Het is dus van belang dat in dit identificatieproces maatschappelijke stakeholders betrokken worden.
- **De mens houdt in controle over IT**  
Dit element raakt ethiek. De afkeer vanuit de respondenten van het idee dat computersystemen een significante invloed hebben op de publieke dienstverlening, snijdt een ethische vraag aan: in hoeverre is het vervangen van mensen door middel van digitalisering wenselijk? Het antwoord hierop kan voornamelijk worden geformuleerd op basis van in hoeverre de technologie waardenvrij is en kan worden toegepast. Zowel respondenten als wetenschappelijke literatuur zijn het erover eens dat dit doorgaans niet het geval is (Twizeyimana & Andersson, 2019). Bij het proces waardengedreven digitaliseren hoort dus een

kritische kanttekening dat men zich altijd moet afvragen of digitalisering van een proces überhaupt gewenst is. Dit onderstreept de relevantie van waardengedreven digitalisering die in de literatuur ook zichtbaar is (Meijer & de Jong, 2020).

- **Gerichtheid op wat de eindgebruiker met het systeem kan**

Uit verschillende interviews komt naar voren dat waardengedreven digitalisering ook een praktische kant kent en dat het digitaliseringsproces ook gericht moet zijn op wat een eindgebruiker uiteindelijk met een nieuw systeem kan. En dan voornamelijk: wat een nieuw systeem voor eindgebruikers toevoegt. In het theoretisch kader is voornamelijk vanuit bestuurskundig oogpunt gekeken naar waardengedreven digitaliseren. Echter vanuit ICT-wetenschappelijk oogpunt is de rol van de eindgebruiker van groot belang (Laato et al., 2022). Bij waardengedreven digitaliseren is het dus van belang om de eindgebruikers in beeld te hebben en hen tijdens het proces te betrekken. Waar in de literatuur over het algemeen over verantwoording wordt gesproken, blijkt uit de resultaten duidelijk dat deze verantwoording voornamelijk tegenover de eindgebruiker afgelegd moet worden.

Daarnaast komt uit een aantal interviews de noodzaak naar voren voor een nieuw paradigma (lees: gedachtepatroon) rondom de publieke dienstverlening. Uit de interviews komt naar voren dat de complexe maatschappelijke vraagstukken niet eenvoudigweg op te lossen zijn doormiddel van het implementeren van nieuwe systemen. Er is een algehele verandering nodig in het bureaucratische waardencomplex waarin veel publieke instanties zich nog in bevinden. In een paper van Reddick (2011) zet de auteur een bureaucratisch paradigma, waar waarden zoals efficiëntie en productiviteit belangrijk zijn, tegenover een e-government paradigma. In het laatstgenoemde paradigma zijn waarden als verantwoording en het delen van kennis belangrijk. In het paper concludeert de auteur dat het dominante paradigma invloed heeft op invoeren van innovaties in een organisatie (Reddick, 2011). Dit is een belangrijk extra context die in eerste instantie nog niet expliciet uit het theoretisch onderzoek was gebleken. Zolang het publieke-waarden-denken rondom het sterk verkokerde bureaucratische waardencomplex gecentreerd is, blijft het behalen van de doelstellingen in de WWD belemmerd en verandering uit.

In de volgende paragraaf worden de onderzoeksresultaten rondom publieke waardenconflicten geanalyseerd.

#### 5.1.2 Publieke waardenconflicten

Uit de resultaten blijkt dat in elke casus publieke waardenconflicten spelen. Opvallend is dat de publieke waardeconflicten sterk casusafhankelijk zijn. Dit is een belangrijke bevinding aangezien verschillende situaties daardoor moeilijk te vergelijken zijn met elkaar en het benadrukt dat in elke situatie de publieke waarden geïdentificeerd moeten worden. Wat verder opvalt is dat de respondenten voornamelijk bipolaire conflicten adresseren. Waar in de literatuur duidelijk gesteld wordt dat verder gekeken moet worden dan twee tegenstrijdige publieke waarden, sluit de praktijk hier niet op aan. Wat wel wordt benoemd is het waardencomplex van een organisatie. Ook wel het dominante paradigma genoemd. Dit is een belangrijke context die op basis van de literatuur nog niet in het conceptueel model was opgenomen.

#### 5.1.3 Ontwijkende strategie

Uit de resultaten blijkt dat de ontwijkende strategie eigenlijk niet passend is bij waardengedreven digitaliseren aangezien geen sprake is van bewuste waardengedrevenheid: de stap om waarden van invloed te laten zijn op het digitaliseringsproces wordt overgeslagen. Dit ligt in lijn met de theorie waar Jaspers (2021) stelt dat deze ontwijkende houding kan leiden tot publieke waardendestructie. In de theorie wordt geïmpliceerd dat het toepassen van de ontwijkende strategie bewust plaatsvindt (Meijer & de Jong, 2020; Jaspers, 2021). Uit de resultaten blijkt echter dat het onduidelijk is of bij de



ontwijkende strategie überhaupt sprake is van een strategie of dat het voortkomt uit onbewust handelen. Wat uit de resultaten wel naar voren komt is de organisatiestructuur en -cultuur een rol kunnen spelen in hoeverre deze strategie aan de orde komt.

#### 5.1.4 Compromissen strategie

De compromissen strategie is ook in de resultaten teruggekomen. Deze strategie wordt door respondenten gelieerd aan voorbeelden van over hoe ze vinden dat het niet moet en dat het tekort doet aan de complexiteit van praktijksituaties. Ondanks dat past deze strategie al beter bij waardengedreven digitaliseren omdat weldegelijk inzichtelijk gemaakt wordt welke keuze gemaakt wordt. In de resultaten zijn enkele specifieke copingsvormen te herkennen zoals: *firewalls* waarbij verschillende organisatieonderdelen voor bepaalde waarden verantwoordelijk gemaakt worden (de Graaf, Huberts & Smulders, 2016), dit was zichtbaar bij de Casus Omgevingswet. Wat bij de casus Informatiehuishouding Rijk duidelijk naar voren kwam was dat privacy als publieke waarde in de afgelopen decennia sterk aan belang heeft gewonnen. De copingvorm *cycling* is daar sterk in te herkennen waarbij bepaalde waarden belangrijk gevonden worden tot het moment dat daar weerstand tegen optreedt (de Graaf, Huberts & Smulders, 2016). In de theorie wordt de toepassing van deze strategie neergezet als een logisch gevolg van de druk die publieke organisaties kunnen ervaren (de Graaf et al., 2016; Thacher & Rein, 2004). Uit de resultaten blijkt dat respondenten aanzienlijk kritischer zijn op dergelijke coping strategieën.

Hoewel respondenten zich kritisch uitlaten over deze strategie, lijkt het vanuit de theorie en de cases onrealistisch om te stellen dat deze strategie volledig weg te denken is bij waardengedreven digitaliseren: niet elk publieke waardenconflict is het waard om volledig middels een lerende strategie uit te meten. Thacher & Rein (2004) geven aan dat het niet kunnen oplossen van publieke waardenconflicten kan leiden tot psychologische stress en dat dergelijke coping mechanismen een uitkomst bieden om hier, hoewel niet ideaal, adequaat mee om te gaan.

#### 5.1.5 Lerende strategie

In de paper van Meijer & de Jong (2020) spreken de auteurs een sterke voorkeur uit voor het toepassen van een lerende strategie bij digitale innovaties. Uit de resultaten blijkt dat respondenten het meest te spreken zijn over werkvormen die passen bij de lerende strategie. De theorie en empirie liggen op dit gebied in lijn met elkaar. De respondenten gaven een aantal werkvormen aan die passen bij de lerende strategie zoals: multidisciplinaire teams waarbij het gesprek rondom een waardenconflict (impliciet) wordt georganiseerd, werkstandaarden als de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO), De Ethische Data Assistent (DEDA) en Impact Assessment Mensenrechten en Algoritmes (IAMA) worden ook genoemd als waardevol. Tot slot worden use cases genoemd als middel waarbij praktische situaties worden gebruikt om spanning tussen verschillende waarden duidelijk te maken aan stakeholders. Een gemene deler die al deze werkvormen hebben is het organiseren van een open gesprek waarbij tegenstand niet uit de weg wordt gegaan, maar wordt omarmd. In andere woorden worden publieke waardenconflicten aangegaan in een georganiseerd gesprek waarbij verschillende stakeholders tot nieuwe kennis en inzichten komen. Dit ligt ook in lijn met wat Meijer & de Jong (2020) beogen met de lerende strategie beogen.

Uit de resultaten blijkt echter dat de lerende strategie niet alleen bestaat uit het toepassen van bepaalde werkvormen, maar ook een basishouding vereist rondom het open staan en willen leren van het innovatieproces. Zo is het van belang dat stakeholders niet alleen betrokken worden zodat zij hun zegje kunnen doen, maar gezien worden als waardevolle participanten die bijdragen aan het innovatieproces. Uit de resultaten blijkt wanneer dit niet het geval is, dit negatieve gevolgen heeft voor het innovatieproces.

Tot slot ontstaat een algeheel beeld uit de resultaten dat het verzoenen van conflicterende waarden zoals Meijer & de Jong (2020) omschreven ingewikkeld blijkt. Het idee om publieke waarden die conflicterende uitgangspunten hebben (en dus per definitie onverenigbaar zijn) te verzoenen klinkt paradoxaal. Echter is dit niet onmogelijk aangezien een radicale innovatie (Bason, 2018) kan zorgen voor een doorbraak waarbij de huidige 'spelregels' veranderen en het verzoenen van conflicterende publieke waarden mogelijk wordt gemaakt.

#### 5.1.6 Verhoudingen en verbanden tussen waardengedreven digitalisering en de strategieën.

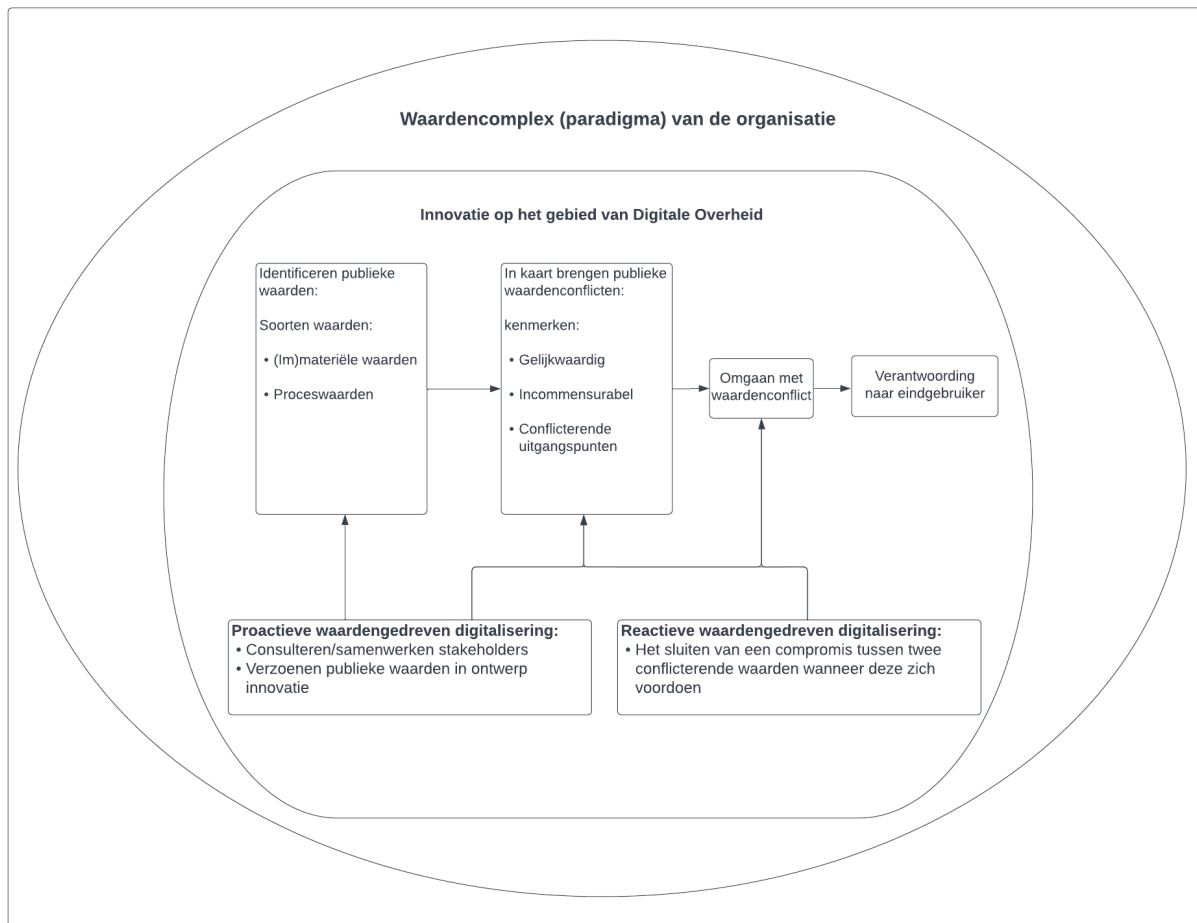
Wat vooropgesteld kan worden is dat de ontwijkende strategie niet past bij waardengedreven digitalisering. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de compromissen strategie een reactieve houding kent en de lerende strategie een proactieve houding. Op basis van dit onderzoek kunnen twee vormen van waardengedreven digitalisering geformuleerd worden:

- **Reactieve waardengedreven digitalisering**  
Hierbij wordt gehandeld op het moment dat een waardenconflict zich voordoet. De handeling bestaat voornamelijk uit het prioriteren van een waarde zoals beschreven bij de compromissen strategie.
- **Proactieve waardengedreven digitalisering.**  
Hierbij wordt proactief onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de waarden (tot bepaalde hoogte) te verzoenen zoals beschreven bij de lerende strategie. Hier wordt het gesprek rondom waardenconflicten als waardevol gezien. Deze vorm kost aanzienlijk meer tijd dan de reactieve vorm.

Proactieve waardengedreven digitalisering kost het meeste menskracht, maar kan ook het meeste opleveren op het gebied van innovatie. Het grote verschil tussen proactieve waardengedreven digitalisering en reactieve waardengedreven digitalisering is dat de reactieve alleen aandacht besteed aan publieke waardenconflicten die tijdens het proces op komen spelen, waar de proactieve vorm ook vooraf actief nadenkt over welke publieke waarden van belang zijn tijdens het innovatieproces. Hierdoor kan gesteld worden dat bij proactieve waardengedreven digitalisering beter verantwoording kan worden afgelegd aan de eindgebruiker dan bij reactieve waardengedreven digitalisering.

### 5.1.7 Gecorrigeerd conceptueel model

Op basis van de hiervoor beschreven confrontatie tussen de theorie en de resultaten kan het conceptueel model gecorrigeerd worden:



Model 2: De rol van proactieve en reactieve waardengedreven digitalisering bij het omgaan met publieke waardenconflicten.

Allereerst is het waardencomplex van de organisatie toegevoegd aangezien uit onderzoek is gebleken dat dit een belangrijk context is. Daarnaast is de verantwoording gespecificeerd naar verantwoording aan de eindgebruiker. Dit kunnen burgers zijn, maar ook bijvoorbeeld vergunningverleners. Tot slot zijn de strategieën vervangen tot een proactieve en een reactieve vorm van waardengedreven digitalisering. Waar de proactieve vorm invloed heeft op zowel het identificeren van publieke waarden en het in kaart brengen van de conflicten, heeft de reactieve vorm alleen invloed op dat laatste. In de volgende paragraaf wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag.

### 5.2 Antwoord op de hoofdvraag

In deze paragraaf wordt zowel op basis van de bevindingen uit de theorie als de empirie een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag:

*Hoe kan de overheid waardengedreven digitaliseren en op welke manier spelen verschillende strategieën voor het omgaan met publieke waardenconflicten daar een rol in?*

Vanuit de literatuur is een conceptueel model gekomen dat het proces van waardengedreven

digitalisering beschrijft. Belangrijke elementen daarin zijn het vooraf identificeren van waarden, het in kaart brengen van waardenconflicten en verantwoording. Daarbij zijn drie strategieën omschreven. Uit de empirie blijkt dat de ontwijkende strategie niet past bij waardengedreven digitaliseren, aangezien de waardenconflicten niet worden aangegaan, maar juist verborgen of genegeerd. Het omgaan met publieke waardenconflicten is een essentieel onderdeel om waardengedreven te kunnen werken.

Zowel vanuit de theorie als de empirie blijkt de lerende strategie hierin het meest waardevol, aangezien de proactieve en lerende open houding bijdragen aan het constructief omgaan met publieke waardenconflicten rondom digitalisering. Het actief aangaan van gesprekken leidt tot een transparante afweging van waarden en vergroot de kans dat conflicten doormiddel van innovatie (deels) verzoend kunnen worden. Echter heeft de overheid niet de capaciteit om elk waardenconflict op een lerende manier aan te gaan. Hier kan de compromissen strategie uitkomst bieden aangezien hier, ondanks het duidelijk kiezen tussen waarden, weldegelijk sprake is van transparantie. Uit dit onderzoek volgen twee vormen van waardengedreven digitaliseren: proactieve waardengedreven digitalisering: deze is gebaseerd op de lerende strategie en deze vorm wordt vooraf bewust gekozen. De tweede, reactieve waardengedreven digitalisering is gebaseerd op de compromissen strategie waarbij alleen keuzes worden gemaakt wanneer publieke waardenconflicten zich voordoen in de praktijk.

Tot slot blijkt vanuit de empirie een duidelijke behoefte aan een nieuw waardencomplex waarbij de overheid handelt vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen, om zo een vruchtbare bodem te bieden voor de lerende strategie en het aangaan van publieke waardenconflicten en daarmee waardengedreven digitaliseert.

### 5.3 Wetenschappelijke implicaties

Tijdens dit onderzoek is uitgebreid stilgestaan bij wetenschappelijke literatuur rondom waardengedreven digitaliseren. Hier was aanvankelijk nog geen wetenschappelijke definitie van te vinden. Concreet is uit dit onderzoek een nieuw model gekomen voor waardengedreven digitaliseren op basis van literatuur die is verrijkt door middel van empirisch onderzoek. Daarnaast is tijdens dit onderzoek kennis uit de empirie gehaald rondom de praktische invulling van waardengedreven digitalisering. Hier is voortgebouwd op het werk van Meijer & de Jong (2020) door de drie strategieën als leidraad te nemen. Het combineren van zowel theoretisch als empirisch onderzoek hebben bijgedragen aan de verdere conceptualisering van waardengedreven digitalisering, waar voorheen nog geen eenduidige wetenschappelijke basis voor was. Zo is gebleken dat waardengedreven digitalisering niet ophoudt bij het inventariseren van publieke waarden en niet alle publieke waardenstrategieën passen bij waardengedreven digitalisering. Zo is aangetoond dat leren hier een belangrijke rol kan spelen en dat elke strategie gevolgen heeft voor de mate van verantwoording die een publieke organisatie kan afleggen.

Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan kennis over de rol van publieke waarden en conflicten daartussen bij innovatie in de context van de Digitale Overheid. Hier was aanvankelijk nog beperkte kennis over. Dit onderzoek heeft middels een uitgebreid theoretisch en empirisch onderzoek naar waardengedreven digitalisering een verdieping gebracht en de urgentie aangetoond van het wetenschappelijk debat rondom de rol van publieke waarden bij innovaties op het gebied van e-government. Uit dit onderzoek is tot slot gebleken dat waardengedreven digitalisering van grote waarde kan zijn voor het aangaan van complexe digitaliseringsvraagstukken. Hiervoor is nog veel theoretisch en empirisch onderzoek nodig en dit onderzoek legt een fundament voor verder wetenschappelijk onderzoek naar waardengedreven digitalisering in de toekomst.

### 5.4 Methodologische reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Dit onderzoek is wegens het aanvankelijk ontbreken van een stevig wetenschappelijk fundament voor waardengedreven digitaliseren breed ingestoken. De kwalitatieve aard van het onderzoek was daarom

passend omdat dit bijdraagt aan een verdere conceptualisering van de term waardengedreven digitaliseren. Ook zijn uit de empirie een drietal cases gekozen met aanvulling van experts om zo een breder beeld te krijgen. Door de kwalitatieve aard van het onderzoek is het minder goed mogelijk om causale verbanden aan te wijzen. Daarnaast hadden veel respondenten directie- en managementposities in publieke organisaties. Hierdoor hadden zij veel overzicht van de organisatieprocessen, maar is minder bekend over de ervaring van werknemers op lagere niveau's in de publieke organisaties. Tot slot heeft er geen interactie over de onderzoeksresultaten tussen verschillende respondenten plaatsgevonden, bijvoorbeeld een focusgroep had de respondenten gezamenlijk kunnen laten reflecteren op de concepten.

Voor vervolgonderzoek zou het aan te bevelen zijn om het hieruit voortgekomen conceptueel model grondiger te toetsen in de praktijk van een publieke organisatie door middel van een experiment en waar nodig, op basis van nieuwe resultaten, dit model aan te scherpen. Een kwalitatief onderzoek naar de lerende strategie met een experimentele methodiek kunnen bijdragen aan een beter begrip van toepassingen van reactieve en proactieve waardengedreven digitalisering.

Het zou daarnaast interessant zijn om een kwantitatief onderzoek naar de bekendheid van waardengedreven digitaliseren en de toepassingen daarvan uit te voeren met een groter aantal respondenten.

## 5.5 Maatschappelijke implicaties van de onderzoeksresultaten

Zoals in de inleiding beschreven stelt de WWD het doel: *“Een digitale overheid die waardengedreven en open werkt voor iedereen (AZ, 2023, p.39.)”* Uit dit onderzoek is gebleken dat dit geen vanzelfsprekende opdracht is. Publieke organisaties moeten bewust omgaan met hun innovatieprocessen en nadenken over welke gevolgen digitalisering kan hebben voor publieke waarden. Op basis van de resultaten van dit onderzoek vraagt dit om een proactieve toepassing van waardengedreven digitalisering met een lerende houding. Dit onderzoek biedt handvatten voor organisaties om dit op een gedegen manier in te steken.

## 5.6 Praktische aanbevelingen.

Uit dit onderzoek is een conceptueel model voor waardengedreven digitalisering voortgekomen dat als basis kan dienen voor handvatten voor publieke organisaties. Het is ten eerste sterk aan te bevelen om digitalisering op het gebied van e-government grondig aan te pakken en serieus te nemen. Dit vereist van publieke organisaties dat zij een bewuste keuze maken om tijd, geld en middelen te investeren die nodig zijn om het digitaliseringsproces op een lerende manier in te steken. Daarnaast is het van belang dat publieke organisaties niet op hun eigen eilandje blijven, maar de samenwerking opzoeken. Veel organisaties staan voor vergelijkbare uitdagingen en hoeven door middel van samenwerking niet het wiel opnieuw uit te vinden. Hierbij is het belangrijk dat publieke organisaties aangemoedigd worden en ruimte voelen voor het delen van lessen uit de praktijk. Tot slot is het sterk aan te bevelen om te kijken naar dominante waardencomplexen binnen de organisatie, om zo bewust te zijn van standaardneigingen naar bepaalde publieke waarden. Hierdoor worden biases van de organisaties bloot gelegd die het leren in de weg kunnen zitten.

## 5.7 Tot slot.

In de inleiding werd de kamerbrief van van Huffelen (BZK, 2022) aangehaald waarin in werd beschreven dat digitalisering kansen biedt op het gebied van welzijn van burgers. Hoewel deze stelling absoluut waar is staat of valt het benutten van deze kansen met het digitaliseringsproces. Waardengedreven digitaliseren is een cruciaal onderdeel om bij complexe digitaliseringsvraagstukken de dienstverlening van publieke organisaties te verbeteren voor Nederlandse burgers en bedrijven. Dit onderzoek heeft meegebouwd aan een stevig fundament voor waardengedreven digitalisering, maar het zal in de toekomst nog veel wetenschappelijke inspanning vereisen om dit uit te laten groeien tot een breed gedragen concept.

## Literatuur

- Alford, J., Douglas, S. C., Geuijen, K., & Hart, P. (2017). Ventures in public value management: introduction to the symposium. *Public Management Review*, 19(5), 589–604.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192160>
- Alford, J., & O’Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 171–191.  
<https://doi.org/10.1080/01900690902732731>
- Allen, B. L., Tamindael, L. E., Bickerton, S. H., & Cho, W. (2020). Does citizen coproduction lead to better urban services in smart cities projects? An empirical study on e-participation in a mobile big data platform. *Government Information Quarterly*, 37(1), 101412.  
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101412>
- Al-Mushayt, O. S. (2019) "Automating E-Government Services With Artificial Intelligence," in IEEE Access, vol. 7, pp. 146821-146829, 2019, doi: 10.1109/ACCESS.2019.2946204.
- Bacq, S., & Aguilera, R. V. (2021). Stakeholder Governance for Responsible Innovation: A Theory of Value Creation, Appropriation, and Distribution. *Journal of Management Studies*, 59(1), 29–60. <https://doi.org/10.1111/joms.12746>
- Beierle, F., Allgaier, J., Stupp, C., Keil, T., Schlee, W., Schobel, J., Vogel, C., Haug, F., Haug, J., Holfelder, M., Langguth, B., Langguth, J., Riens, B., King, R., Mulansky, L., Schickler, M., Stach, M., Heuschmann, P., Wildner, M., . . . Pryss, R. (2023). Self-Assessment of Having COVID-19 With the Corona Check Mhealth App. *IEEE Journal of Biomedical and Health Informatics*, 1–12. <https://doi.org/10.1109/jbhi.2023.3264999>
- Boeijs, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Bozeman, B. 2012. "Public Values Concepts and Criteria: The Case for ‘Progressive Opportunity’ as a Criterion." Paper prepared for Creating Public Values Conference, University of Minnesota, Center for Integrative Leadership, September 20–22.

- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods. 5th Edition*. Oxford University Press.
- Bryson, J. R., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Ciesielska, M., Rizun, N., & Chabik, J. (2022). Assessment of E-government inclusion policies toward seniors: A framework and case study. *Telecommunications Policy*, 46(7), 102316. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2022.102316>
- De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping With Public Value Conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>
- De Graaf, G., & Van Der Wal, Z. (2010). Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 623–630. <https://doi.org/10.1177/0275074010375298>
- Digitale Overheid. (2023, March 22). *Wet digitale overheid in het kort Wet digitale overheid - Digitale Overheid*. <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/wetgeving/wet-digitale-overheid/wet-digitale-overheid-in-het-kort/>
- Douglas, S. C., & Hart, P. (2019). Wanneer worden gemeenten gezien als waardevol? *Bestuurskunde*, 29(3), 23–31. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872019029003003>
- Gasser, U., Vayena, E., Scheibner, J., Sleigh, J., & Vayena, E. (2020). Digital tools against COVID-19: taxonomy, ethical challenges, and navigation aid. *The Lancet Digital Health*, 2(8), e425–e434. [https://doi.org/10.1016/s2589-7500\(20\)30137-0](https://doi.org/10.1016/s2589-7500(20)30137-0)
- Ingrams, A., & Manoharan, A. (2018). Conceptualizing E-Government from Local Government Perspectives. *State and Local Government Review*, 50(1), 56–66. <https://doi.org/10.1177/01603223x18763964>
- Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public Values. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- König, P. D., Felfeli, J., Achtziger, A., & Wenzelburger, G. (2022). The importance of effectiveness versus transparency and stakeholder involvement in citizens' perception of public sector

- algorithms. *Public Management Review*, 1–22.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2144938>
- Laato, S., Tiainen, M., Islam, A. K. M. N., & Mäntymäki, M. (2022). How to explain AI systems to end users: a systematic literature review and research agenda. *Internet Research*, 32(7), 1–31.  
<https://doi.org/10.1108/intr-08-2021-0600>
- Larsson, K. K. (2021b). Digitization or equality: When government automation covers some, but not all citizens. *Government Information Quarterly*, 38(1), 101547.  
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101547>
- Liywalii, E., & Tembo, S. (2019). The Impact of Ethical Issues on E-Government Implementation: A Case of Zambia. *International journal of information science*, 9(2), 27–39.  
<http://www.sapub.org/global/showpaperpdf.aspx?doi=10.5923/j.ijis.20190902.01>
- Luna-Reyes, L. F., Picazo-Vela, S., Luna, D. E., & Gil-García, J. R. (2016). Creating Public Value through Digital Government: Lessons on Inter-Organizational Collaboration and Information Technologies. IEEE Computer Society. <https://doi.org/10.1109/hicss.2016.356>
- Maclean, D. J., & Titah, R. (2021). A Systematic Literature Review of Empirical Research on the Impacts of e-Government: A Public Value Perspective. *Public Administration Review*, 82(1), 23–38. <https://doi.org/10.1111/puar.13413>
- Meijer, A., & De Jong, J. (2020). Managing Value Conflicts in Public Innovation: Ostrich, Chameleon, and Dolphin Strategies. *International Journal of Public Administration*, 43(11), 977–988. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1664568>
- Meijer, A., Ingrams, A., & Zouridis, S. (2022). Public Management in an Information Age: Towards Strategic Public Information Management. *Public Management and Leadersh.*
- Meynhardt, T. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *International Journal of Public Administration*, 32(3–4), 192–219. <https://doi.org/10.1080/01900690902732632>
- Ministerie van Algemene Zaken. (AZ) (2022, januari 10). *Coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.”* Publicatie | Rijksoverheid.nl.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>



- Ministerie van Algemene Zaken. (AZ) (2022b, november 10). *Wat regelt de Wet open overheid?* Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-open-overheid-woo/vraag-en-antwoord/hoofdpijnen-woo>
- Ministerie van Algemene Zaken. (AZ) (2023, January 26). *WWD. Rapport* | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/04/bijlage-1-werkagenda-waardengedreven-digitaliseren>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (BZK) (2022, 1 juni). *Kamerbrief hoofdpijnen beleid voor digitalisering*. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/08/kamerbrief-hoofdpijnen-beleid-voor-digitalisering>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (BZK) (2023, March 21). *Eerste Kamer neemt Wet digitale overheid aan*. Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/03/21/eerste-kamer-neemt-wet-digitale-overheid-aan>.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.
- Nauta, H., Weel, I. (2021, June 9). De overheid kiest voor makkelijke websites, niet voor veilige. Trouw. <https://www.trouw.nl/economie/de-overheid-kiest-voor-makkelijke-websites-niet-voor-veilige~ba71a0b3/>
- Noort, M. (2017). *Grip op Publieke Waardecreatie. Een participatieve casestudy naar hoe de gemeente Utrecht in de praktijk omgaat met de Publieke Waarde conflicten* (Master's thesis).
- O'Flynn, J. (2021). Where to for Public Value? Taking Stock and Moving On. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 867–877. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1884696>

- Panagiotopoulos, P., Klievink, B., & Cordella, A. (2019). Public value creation in digital government. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101421. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101421>
- Rabaey, J. M., Van Est, R., Verbeek, P., Vandewalle, J., & Denkersprogramma. (2020). *Maatschappelijke waarden bij digitale innovatie: wie, wat en hoe?* KVAB - denkersprogramma 2019.
- Reddick, C. G. (2011). Customer Relationship Management (CRM) technology and organizational change: Evidence for the bureaucratic and e-Government paradigms. *Government Information Quarterly*, 28(3), 346-353.
- Rhodes, R., & Wanna, J. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406–421. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x>
- Røhnebæk, M., & Breit, E. (2021). ‘Damned if you do and damned if you don’t’: a framework for examining double binds in public service organizations. *Public Management Review*, 24(7), 1001–1023. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1882542>
- Smulders, R., de Graaf, G., & Huberts, L. W. J. C. (2014). De zoektocht naar goed bestuur. Een analyse van botsende waarden in de publieke sector. *Bestuurswetenschappen*, 68(2), 47-67.
- Symon, G. & Cassell, C. (2012). Assessing Qualitative Research. In: Symon, G. & Cassell, C. (Eds.). *Qualitative Organizational Research* (pp. 205-223). Los Angeles: Sage.
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance*, 17(4), 457–486. <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00254.x>
- Taebi, B., Correljé, A., Cuppen, E., Dignum, M., & Pesch, U. (2014). Responsible innovation as an endorsement of public values: the need for interdisciplinary research. *Journal of Responsible Innovation*, 1(1), 118–124. <https://doi.org/10.1080/23299460.2014.882072>
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167–178. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>

Yigitcanlar, T., Corchado, J. M., Mehmood, R., Li, R. Y. M., Mossberger, K., & Desouza, K. C.

(2021). Responsible Urban Innovation with Local Government Artificial Intelligence (AI): A Conceptual Framework and Research Agenda. *Journal of Open Innovation*, 7(1), 71.

<https://doi.org/10.3390/joitmc7010071>

## Bijlage 1: Overzicht respondenten

| <b>Nr.</b> | <b>Type respondent</b> | <b>Type organisatie</b>    | <b>Deelgenomen aan</b>       | <b>Rol/casus</b> | <b>Verwijzing in de tekst</b> |
|------------|------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------|-------------------------------|
| 1          | Projectmedewerker      | Gemeente                   | Semigestructureerd interview | Expert           | E1                            |
| 2          | Innovatiemakelaar      | Provincies                 | Semigestructureerd interview | Expert           | E2                            |
| 3          | Afdelingshoofd         | Ministerie                 | Semigestructureerd interview | Omgevingswet     | R3                            |
| 4          | Beleidsmedewerker      | Privincie                  | Semigestructureerd interview | Expert           | E3                            |
| 5          | Hoofd Ontwikkelaar     | Procesmanagement-bureau    | Semigestructureerd interview | Omgevingswet     | R5                            |
| 6          | Projectmanager         | Ministerie                 | Semigestructureerd interview | Omgevingswet     | R6                            |
| 7          | Afdelingshoofd         | Ministerie                 | Semigestructureerd interview | CIO Rijk         | R7                            |
| 8          | Programmamanager       | Ministerie                 | Semigestructureerd interview | CIO Rijk         | R8                            |
| 9          | Directie               | Zelfstandig Bestuursorgaan | Semigestructureerd interview | Zbo              | R9                            |
| 10         | Programmamanager       | Zelfstandig Bestuursorgaan | Semigestructureerd interview | Zbo              | R10                           |
| 11         | Netwerkmanager         | Ministerie                 | Semigestructureerd interview | CIO Rijk         | R11                           |
| 12         | Afdelingshoofd         | Defensieorganisatie        | Semigestructureerd interview | Expert           | E4                            |
| 13         | Strategisch adviseur   | Ministerie                 | Semigestructureerd interview | CIO Rijk         | R13                           |
| 14         | Directiesecretaris     | Zelfstandig Bestuursorgaan | Semigestructureerd interview | Zbo              | R14                           |
| 15         | Directie               | Zelfstandig Bestuursorgaan | Semigestructureerd interview | Zbo              | R15                           |

## Bijlage 2: Topiclijst semigestructureerde interviews

De semigestructureerde interviews hebben zowel online als fysiek plaatsgevonden, afhankelijk van wat de situatie van de respondent toeliet. Aan het begin heb ik mij kort voorgesteld en heb ik gevraagd of de respondent de toestemmingsverklaring (zie bijlage 2), die vooraf is opgestuurd, heeft gelezen en akkoord is voor deelname aan onderzoek. Dit om onduidelijkheden te voorkomen. Na de ondertekening heb ik een diepgaand interview afgenomen aan de hand van de volgende topiclijst:

| Begrip                            | Toelichting  | Indicatoren en voorbeeldvraag   |
|-----------------------------------|--|---|
| Publieke waarden rondom innovatie | Allereerst zal gevraagd worden naar hoe de respondent publieke waarden definieert. Daarna wordt gevraagd of de respondent de drie typen publieke waarden die kunnen spelen rondom de innovatie herkent.            | <p><b>Introductievragen:</b><br/> <i>Kunt u iets vertellen over het innovatieproces waarin u zich nu bevindt? Hoe zou u publieke waarden omschrijven? Welke rol spelen publieke waarden in het innovatieproces? Hoe zou u de publieke waarden omschrijven?</i></p> <p><b>(Im)materiële waarden</b><br/> <i>Zijn er uitkomsten die de innovatie beoogt te genereren? Kunt u die omschrijven?</i></p> <p><b>Proceswaarden</b><br/> <i>Kunt u iets vertellen over of er waarden (normen/richtlijnen) voor het innovatieproces zijn en welke dat zijn? Welke zijn dat? Op welke manier zijn deze waarden van belang voor het innovatieproces?</i></p> |
| Waardengedreven digitaliseren     | Daarna wordt gevraagd op welke manier de publieke waarden geïdentificeerd zijn, gevraagd naar of er spanningen tussen waarden ontdekt zijn, hoe hierin gehandeld is en op welke manier verantwoording is afgelegd. | <p><b>Identificeren publieke waarden</b><br/> <i>U heeft net een aantal waarden genoemd, heeft u deze ergens in het innovatieproces geïdentificeerd? Zo ja, Wanneer heeft u deze publieke waarden geïdentificeerd?</i></p> <p><b>In kaart brengen conflicten</b><br/> <i>Heeft u spanningen tussen publieke waarden ontdekt? Op welke manier heeft u dit gedaan? Welke spanningen waren dit?</i></p>  |

|                        |  |  |
|------------------------|--|--|
|                        |  | <p><b>Omgaan met publieke waardenconflicten.</b><br/> <i>Op welke manier bent u omgegaan met deze waardenconflicten? Hoe zag dit in de praktijk eruit?</i></p> <p><b>Verantwoorden</b><br/> <i>Hoe heeft u zich verantwoord in het handelen met de publieke waardenconflicten?</i></p>   |
| Lerende strategie      | Heeft betrekking tot het omgaan met publieke waardenconflicten. Hierbij wordt een <b>lerende houding</b> gehanteerd en worden publieke waardenconflicten <b>productief</b> gemaakt voor het innovatieproces.   | <p><b>Consulteren van stakeholders</b><br/> <i>Heeft u bij het omgaan met publieke waardenconflicten stakeholders geconsulteerd? Op welke manier heeft u dat gedaan? Wat voor type actoren waren dat? Wat was de uitwerking van deze consultatie?</i></p> <p><b>Spanningen van publieke waarden proberen te verzoenen bij de innovatie zelf.</b><br/> <i>Heeft u de in kaart gebrachte publieke waardenconflicten meegenomen in het ontwerp van de innovatie? Wat voor uitwerking had dit?</i></p> |
| Compromissen strategie | Heeft betrekking tot het omgaan met publieke waardenconflicten. Hierbij worden compromissen gedaan bij publieke waardenconflicten. Denk aan het <b>voortrekken (bias)</b> van bepaalde waarden, <b>firewalls</b> waarbij verantwoordelijkheden voor waarden bij aparte organisatieonderdelen worden belegd of <b>hybridisatie</b> waar men probeert met beide conflicterende waarden te leven. | <p><b>Compromissen</b><br/> Heeft u bij het omgaan met publieke waardenconflicten wel eens een compromissen gesloten? (Eventueel voorbeelden geven van verschillende vormen van deze compromissensens). Hoe zag deze compromissen er in de praktijk uit? Welk gevolg had dit?</p>  |
| Ontwijkende strategie  | Heeft betrekking tot het omgaan met publieke waardenconflicten. Bij de ontwijkende strategie worden deze conflicten <b>genegeerd</b> of <b>verborgen</b> .   | <p><b>Negeren</b><br/> Heeft u bij het omgaan met publieke waardenconflicten wel eens de spanning genegeerd? Wat voor gevolg had dit?</p> <p><b>Verbergen</b><br/> Heeft u wel eens de spanning tussen verschillende waarden verborgen voor betrokkenen? Zo ja hoe zag dat eruit? Wat was het gevolg van het verbergen van de spanningen?</p>  |

|                      |  |  |
|----------------------|--|--|
| Afsluiting interview | Open vraag of de respondent nog iets wil zeggen en bedanken. | <b>Afsluiting</b><br><i>Wilt u na dit interview nog iets zeggen? Heeft u nog gedachten die u zou willen delen?</i><br><br>Respondent bedanken. |
|----------------------|--|--|

## Bijlage 3: Toestemmingsverklaring

Onderzoeker: Sjoerd Berends

Instelling: Universiteit Utrecht

Contactgegevens: s.j.berends@students.uu.nl

Datum: n.t.b.

### **Informatie over het onderzoek**

Dit onderzoek, dat wordt uitgevoerd in het kader van de master Publiek Management, heeft als doel om inzicht te krijgen in waardengedreven digitaliseren en welke eventuele strategieën hier een rol in spelen. In dit onderzoek wordt er specifiek gekeken naar hoe waardengedreven digitaliseren op dit moment wordt ingevuld, welke publieke waarden hier een rol in spelen en welke strategieën worden toegepast op eventuele spanningen tussen verschillende waarden.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de respondenten, worden er interviews afgenomen bij werknemers die betrokken zijn bij een project op het gebied van digitalisering. Tijdens deze interviews wordt gevraagd naar de individuele ervaring van het digitaliseringsproject en welke waarden hier een rol spelen. Belangrijk om daarbij te benoemen is dat ervaringen niet per definitie goed of fout zijn: alle antwoorden die u geeft, zijn van grote waarde.

### **Risico's en opbrengsten**

Deelname aan dit onderzoek brengt geen risico's met zich. Uw gegevens en uw antwoorden op de interviewvragen worden geanonimiseerd, zodat de onderzoeksdata uiteindelijk op geen enkele wijze te herleiden zijn. Bovendien worden de gegevens op een vergrendelde laptop opgeslagen. De opname van het interview en de uitgetypte verslagen zijn daardoor niet beschikbaar voor derden.

De onderzoeksresultaten bieden uiteindelijk inzicht in de ervaringen van de respondenten uit verschillende digitaliseringscases, waardoor bestaande kennis kan worden uitgebreid én eventueel beleid kan ontwikkeld dat op deze ervaringen inspeelt. Waardengedreven digitaliseren is een opgave vanuit de politiek met beperkte kennis over hoe dit concreet in te vullen. Dit onderzoek probeert hier meer kennis over te vergaren en kan de respondenten en hun organisaties helpen met het praktisch invullen van waardengedreven digitaliseren.

### **Tijdens of na deelname toch terugtrekken? Dat kan.**

Deelname aan het onderzoek is volledig vrijwillig en u mag het interview op ieder moment beëindigen. Bovendien beschikt u, ook na de afname van het interview, over de mogelijkheid om uw deelname terug te trekken. U kunt tot een maand na het interview gebruik maken van deze mogelijkheid. Daarna wordt het onderzoek afgerond en wordt de data verwijderd.

### **Toestemmingsverklaring**

Voor deelname aan het scriptieonderzoek van Sjoerd Berends, in het kader van de master Publiek Management aan de Universiteit Utrecht, met als onderzoeksvraag: *"Hoe wordt waardengedreven digitaliseren vormgegeven in de praktijk en op welke manier spelen verschillende strategieën voor het omgaan met spanningen tussen publieke waarden een rol?"*

Ik ben geïnformeerd over het onderzoek. Ik heb de schriftelijke informatie gelezen. Ik heb de mogelijkheid gekregen om vragen te stellen over het onderzoek. Ik heb gelegenheid gekregen om over mijn deelname aan het onderzoek na te denken en mijn deelname is geheel vrijwillig. Ik heb het recht om te allen tijde de toestemming die ik verleen weer in te trekken en mijn deelname aan het onderzoek stop te zetten zonder opgaaf van redenen.

- Ik stem ermee in om aan het onderzoek deel te nemen:
- Ik geef toestemming voor het opnemen van het interview en het geanonimiseerd gebruiken van citaten in het onderzoeksrapport:



Naam:

Datum:

Handtekening:

De ondergetekende, verantwoordelijk onderzoeker, verklaart bij dezen dat de hierboven genoemde persoon mondeling en schriftelijk is geïnformeerd over het hierboven genoemde onderzoek.

Sjoerd Berends

## Bijlage 4: Codeboom

### Introductie

- Functie respondent
- Omschrijving innovatieproces

### Omschrijving cases

- Informatiehuishouding Rijk
- Omgevingswet
- Zbo

### Publieke waarden

- Omschrijving publieke waarden
- Inventarisering publieke waarden
  - (Im)materiele waarden
  - Proceswaarden

### Waardengedreven digitaliseren

- Identificeren publieke waarden
- In kaart brengen conflicten
  - Gelijkwaardig
  - Incommensurabel
  - Conflicterende uitgangspunten
- Omgaan met publieke waardenconflicten
- Verantwoorden
  - Belang van eindgebruiker
- Definiëring publieke waarden

### Publieke waardenstrategieën

- Ontwijkende
  - Negeren van het conflict
  - Verbergen van het conflict
  - Wel of niet bewust
- Compromissen
  - Keuzes maken tussen waarden
  - Wekt frustraties op
  - Verschillende vormen van compromissen
- Lerende
  - Consulteren stakeholders
  - Spanning tussen publieke waarden verzoenen
  - Stakeholders betrekken
  - Rol van leren
  - Bewuste toepassing

### Verhouding waardenstrategieën

- Lerende strategie als meest positief ervaren

### Inductieve resultaten

- Elementen van waardengedreven digitaliseren
  - Vooraf nadenken over waarden
  - De mens blijft in controle van IT
    - Geen computer says no

- Gerichtheid op wat de eindgebruiker met het systeem kan
- Belang van bewustzijn waardencomplex
- Veel verschillende typen waardenconflicten
- Verschillende aanpakken waardengedreven digitalisering
- Ontwijkende strategie geen onderdeel van waardengedreven digitaliseren