

Een blik op de toekomst: Goed Digitaal Bestuur

E.F. (Fleur) Stalenhoef

6416101

29 juni 2022

Bachelor scriptie Bestuurs- en Organisationswetenschap

Universiteit Utrecht

Eerste lezer: Dr. Erna Ruijter

Tweede lezer: Dr. Merijn Bruijnes

Voorwoord

Voor u ligt mijn bachelorscriptie over 'Goed Digitaal Bestuur'. Dit onderzoek is uitgevoerd als onderdeel van de bacheloropleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap aan de Universiteit Utrecht.

Als ik terugkijk op het afgelopen half jaar, heb ik het schrijven van mijn scriptie als leuk, uitdagend en leerzaam ervaren. De uitdaging lag in het vinden van een balans tussen een maatschappelijk en praktisch relevant onderzoek met daarbij voldoende onderbouwing vanuit de wetenschappelijke literatuur. Een leerzaam en leuk proces omdat ik tijdens het schrijven van deze scriptie de knoop heb doorgemaakt om voorlopig verder te gaan in het wetenschappelijk onderzoek, door in september te starten met de research master van de opleiding Bestuurs- en Organisationswetenschap.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken. Allereerst bedank ik graag mijn scriptiebegeleider Erna voor de fijne samenwerking, kritische feedback en steun. Ook wil ik graag alle respondenten bedanken die die wilden meewerken aan de interviews. Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor al hun steun, afleiding en bemoedigende woorden de afgelopen tijd.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Fleur Stalenhoef
Utrecht, 29 juni 2022

Samenvatting

De toename van de digitalisering en technologische ontwikkelingen zorgen voor nieuwe dilemma's en risico's voor overheden. Hoewel data en technologie door overheden wordt ingezet met het doel om publieke waarden te versterken, kunnen er ook negatieve consequenties zitten aan het gebruik van data en technologie voor burgers en organisaties. Hiermee kunnen principes en waarden in het geding komen die belangrijk zijn voor onze democratische rechtstaat, zoals privacy, inclusiviteit, autonomie en de menselijke maat. Goed digitaal bestuur, gericht op een verantwoorde aanpak bij gebruik van technologie waarbij mens, beleid, organisatie en toezicht met elkaar in lijn worden gebracht, is daarom nodig.

Voor het implementeren van goed digitaal bestuur is echter een grootschalige, structurele en strategische organisatieverandering nodig waarbij goed digitaal bestuur wordt verankerd in de dagelijkse praktijk van een organisatie. Aangezien veel overheidsorganisaties worstelen met de implementatie van goed digitaal bestuur, is het interessant en relevant om onderzoek te doen naar het implementatieproces van goed digitaal bestuur bij overheidsorganisaties. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur in overheidsorganisaties. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt: *Welke voorwaarden dragen bij aan het implementeren van goed digitaal bestuur in een overheidsorganisatie?*

Deze vraag is verder verdiept met literatuur over goed digitaal bestuur en organisatieveranderingen in de publieke sector. Hierbij is een conceptueel model opgesteld. Vervolgens is de vraag beantwoord aan de hand van een casestudy bij de provincie Zuid-Holland met dertien semigestructureerde interviews met ambtenaren, managers en politiek. Op basis van deze casestudy is het conceptuele model aangepast en aangevuld. Hierdoor is in dit onderzoek een nieuw model ontwikkeld, dat de voorwaarden voor ambtenaren, managers en politiek voor de implementatie van goed digitaal bestuur weergeeft op de korte, middellange en lange termijn.

Uit dit onderzoek blijkt dat voor de implementatie van goed digitaal bestuur aandacht, prioriteit en kennis nodig is op de verschillende niveaus van de organisatie. Op de lange termijn is het nodig dat goed digitaal bestuur geïnstitutionaliseerd wordt in de dagelijkse praktijk en dat er een nieuw equilibrium bereikt wordt. Om dit te bewerkstelligen is samenwerking nodig tussen ambtenaren, managers en politiek en wisselwerking nodig tussen een top-down (vanuit politiek of management) en bottom-up (vanuit ambtenaren) benadering. Hiervoor moeten ambtenaren, managers en politiek meer inzicht krijgen in hun eigen rol en verantwoordelijkheden bij goed digitaal bestuur. Zo zijn onder andere de juiste kennis en vaardigheden, eigenaarschap, prioriteit, financiële middelen en visie nodig om goed digitaal bestuur te implementeren.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding.....	6
1.2 Probleemstelling.....	6
1.3 Doelstelling en vraagstelling	7
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	8
1.5 Maatschappelijke relevantie	9
1.6 Onderzoeksopzet.....	9
1.7 Leeswijzer	9
2. Theoretisch Kader	10
2.1 Goed digitaal bestuur	10
2.1.1 Goed openbaar bestuur	10
2.1.2 Definities van goed digitaal bestuur.....	10
2.2 Voorwaarden voor een organisatieveranderingsproces in een overheidsorganisatie	12
2.2.1 Een organisatieveranderingsproces	12
2.2.2 Belangrijke rollen in een veranderingsproces in een overheidsorganisatie	12
2.2.3 Voorwaarden voor een veranderingsproces in een overheidsorganisatie	13
2.3 Voorwaarden voor een veranderingsproces voor goed digitaal bestuur in een overheidsorganisatie.....	15
3. Methoden.....	17
3.1 Type onderzoek.....	17
3.2 Methoden en technieken.....	17
3.2.1 Open interviews	17
3.2.2 Interviews	17
3.2.3 Beperkingen.....	18
3.3 Onderzoekslocus	18
3.3.1 Casusselectie	18
3.3.2 Respondentselectie	19
3.4 Operationalisatie.....	19
3.5 Dataverzameling en analyse.....	21
3.6 Datavastlegging	21
3.7 Betrouwbaarheid en validiteit.....	21
4. Resultaten.....	23
4.1 Goed digitaal bestuur	23
4.1.1 Goed digitaal bestuur in de praktijk	23
4.1.2 Rollen & verantwoordelijkheden	24

4.2 Implementatie van goed digitaal bestuur	25
4.2.1 Succesfactoren	26
4.2.3 Uitdagingen	27
4.3 Voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur	29
4.3.1 Algemene voorwaarden	29
4.3.2 Voorwaarden op de korte termijn	31
4.3.3 Voorwaarden op de middellange termijn	33
4.3.4 Voorwaarden op de lange termijn	35
4.4 Afsluitende paragraaf	36
5. Discussie	38
5.1 Analyse bevindingen	38
5.2 Theoretische implicaties	40
5.3 Praktische implicaties	41
5.4 Methodologische reflectie & vervolgonderzoek	42
6. Conclusie	44
Literatuur	45
Bijlage 1: Codeboom	50
Bijlage 2: Topiclijst	52

Figuren- en tabellenlijst

Tabel 1 Fundamenten, waarden en principes van goed digitaal bestuur (CODIO).....	11
Tabel 2 Indeling van de respondenten.....	19
Tabel 3 Operationalisatie theoretische concepten.....	20
Tabel 4 Algemene voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur	30
Tabel 5 Voorwaarden op de korte termijn voor de implementatie van goed digitaal bestuur.....	33
Tabel 6 Voorwaarden op de middellange termijn voor de implementatie van goed digitaal bestuur.	35
Tabel 7 Voorwaarden op de lange termijn voor de implementatie van goed digitaal bestuur.....	36
Tabel 8 Voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur (empirisch)	36
Figuur 1 Conceptueel model	16
Figuur 2 Rollen bij de de implementatie van goed digitaal bestuur	25
Figuur 3 Voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur	39

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het Systeem Risico Indicatie (SyRI) werd door de overheid als wettelijk instrument grootschalig ingezet met het maatschappelijk doel om bijstandsfraude op te sporen en te bestrijden aan de hand van data van burgers (Klievink, 2021). Het systeem is echter symbool gaan staan voor de keerzijde van kunstmatige intelligentie sinds het duizenden mensen onterecht als fraudeur aanmerkte, soms vanwege het hebben van een tweede nationaliteit (Huisman, 2020). Het computersysteem had negatieve effecten op de belangen van burgers. Zo oordeelde de rechter dat de privacy van burgers onvoldoende werd gewaarborgd (Digitale Overheid, 2020), er mogelijk discriminerende en stigmatiserende effecten optraden en dat het systeem onvoldoende inzichtelijk en controleerbaar was (Klievink, 2021). Als gevolg hiervan werd het gebruik van SyRI stopgezet, omdat het niet in lijn was met de principes van goed openbaar bestuur; zoals transparantie, navolgbaarheid en (procedurele) rechtvaardigheid (Klievink, 2021).

Door een enorme toename van technologische innovaties en het gebruik van data is de digitalisering van de samenleving in een stroomversnelling terecht gekomen (Schäfer & Van Es, 2017). Steeds meer (overheids-)organisaties reageren op deze ontwikkelingen door meer digitale technologieën te gaan gebruiken (Vial, 2019). Zo richten overheden zich op het gebruik van data en technologie om de levenskwaliteit van burgers te bevorderen (Digitale Overheid, z.d.) en aan de kwaliteits-, efficiency- en effectiviteitsnormen te voldoen (Chhikara, 2015; 2018; Meijer, Schäfer & Branderhorst, 2019). Zo kan technologie worden gebruikt bij maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld door fraude of criminaliteit op te sporen (Huisman, 2020), of aan de hand van data in kaart te brengen wat er in de samenleving speelt (Klievink, 2021).

Tegelijkertijd brengt het gebruik van technologie en data risico's met zich mee. Zo waarschuwde de Raad van State (2018) in een advies dat belangrijke waarden als privacy, inclusiviteit, autonomie en de menselijke maat in het geding kunnen komen. Bovenstaand voorbeeld van het computersysteem SyRI illustreert hoe het gebruik van technologie publieke waarden kan versterken, maar ook in gevaar kan brengen (Vydra, Poama, Giest, Ingrams & Klievink, 2021). Het voorbeeld onderstreept dan ook de noodzaak van goed digitaal bestuur en een verantwoorde aanpak bij gebruik van technologie waarbij mens, beleid, organisatie en toezicht met elkaar in lijn worden gebracht (Klievink, 2021).

1.2 Probleemstelling

Door het toenemende gebruik van technologie en data ontstaan er dus nieuwe uitdagingen en risico's voor overheden (Kool, Timmer, Royakkers & Van Est, 2017), die vragen om goed digitaal bestuur gericht op het versterken van publieke waarden (Meijer et al., 2019). Om dit te bewerkstelligen hebben overheidsorganisaties heldere kaders nodig om een verantwoorde invulling te geven aan openbaar bestuur tijdens de digitale transitie. Verschillende partijen hebben in codes en gidsen goed digitaal bestuur gedefinieerd en principes geformuleerd om overheidsorganisaties deze kaders te bieden (Eurocities, 2019; Vellekoop & Postma, 2020; Meijer & Ruijter, 2020; UN Habitat, z.d.; VNG, 2019).

Volgens onderzoek leidt het stellen van kaders echter niet automatisch tot beter gedrag (Arrigo, 2006; Verschoor, 2002), maar is er een verandering nodig in de organisatie die moet worden ingebed in de werkprocessen van werknemers (Adam & Rachman-Moore, 2004; Nijhof, Cludts, Fisscher & Laan, 2003). Het implementeren van goed digitaal bestuur vergt dus een organisatieverandering waarbij de principes en waarden van goed digitaal bestuur worden verankerd in de dagelijkse praktijk van een overheidsorganisatie. Het doorvoeren van implementatieprocessen blijkt echter voor veel organisaties

een uitdaging (Adam & Rachman-Moore, 2004) omdat het een complex en tijdrovend proces is (Fernandez & Rainey, 2017).

De literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector richt zich op 'algemene' organisatieveranderingen en niet op organisatieveranderingen rondom (verantwoorde) digitalisering (Baker, 2007; Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014). Abramson & Lawrence (2001) en Kotter (1995) definiëren een organisatieverandering als een initiatief waarbij grootschalige, geplande, strategische en administratieve veranderingen nodig zijn in de werkprocessen. Zo zijn er volgens Meijer en Ruijter (2020) op de korte en middellange termijn aanpassingen nodig in de (technische) standaarden, de interactie met stakeholders, aanbesteding en contacten met marktpartijen, informatievestrekking en de inrichting van de organisatie en competenties om goed digitaal bestuur te implementeren.

Hoewel er veel onderzoek is gedaan naar de digitale transformatie in de publieke sector, zijn deze studies vooral gericht op *meer* gebruik van data en technologie door overheidsorganisaties (Mergel, Edelmann & Haug, 2019; Mergel, Kattel, Lember & McBride, 2018; Reiss, Amorim, Melão & Matos, 2018; West, 2005). Het concept goed digitaal bestuur, gericht op het verantwoord gebruik van deze technologie om publieke waarden te versterken, is hierin echter onderbelicht. In de studies die zijn gedaan naar (*good*) *digital governance* wordt wel duidelijk wat goed digitaal bestuur inhoudt, maar wordt er onvoldoende aandacht besteed aan de implementatie ervan (Chen, 2017; Dimeski & Tosheva, 2020; Eurocities, 2019; Vellekoop & Postma, 2020; Meijer & Ruijter, 2020; Meijer & Schäfer, 2019; Misuraca & Viscusi, 2014; Stol & Bantema, 2021; UN Habitat, z.d., VNG, 2019; Wimmer et al., 2020). Bovendien wordt in deze studies de implementatie van goed digitaal bestuur niet benaderd als een organisatieverandering en is er weinig aandacht voor de concrete organisatorische, strategische en administratieve veranderingen die op verschillende niveaus in de organisatie moeten plaatsvinden (Dimeski & Tosheva, 2020; Misuraca & Viscusi, 2014).

In de literatuur over organisatieveranderingsprocessen in de publieke sector wordt wel aandacht besteed aan de concrete voorwaarden voor een organisatieverandering en de betekenis daarvan voor verschillende niveaus op de werkvloer (Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014). Daarom is besloten om in dit onderzoek de literatuur voor organisatieveranderingen te gebruiken als lens om naar de implementatie van goed digitaal bestuur te kijken.

Voor een organisatieverandering in een overheidsorganisatie zijn er verschillende niveaus van belang (Van der Voet, Kuipers & Groeneveld, 2014). Op basis van de literatuur zijn er drie groepen te onderscheiden die een belangrijke rol spelen in een implementatieprocessen in overheidsorganisaties: ambtenaren, managers en de politiek (Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014). Volgens de *theory of change* is het bovendien nodig om concrete doelen te markeren op de korte en middellange termijn om betere en duurzame resultaten te behalen op de lange termijn (Connell, 1995; Weiss, 1995).

Aangezien goed digitaal bestuur nodig is om burgers en organisaties te beschermen tegen de risico's van onverantwoord gebruik van digitale technologieën (Yallop & Aliasghar, 2020) en veel overheidsorganisaties worstelen met de implementatie ervan, is het interessant om onderzoek te doen naar het implementatieproces van goed digitaal bestuur bij overheidsorganisaties.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de voorwaarden van een organisatieverandering, gericht op de implementatie van goed digitaal bestuur en bijbehorende waarden en principes in een overheidsorganisatie. Naar aanleiding van bovenstaande probleem- en doelstelling is de volgende

onderzoeksvraag geformuleerd: *Welke voorwaarden dragen bij aan het implementeren van goed digitaal bestuur in een overheidsorganisatie?*

De onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van theoretische en empirische deelvragen.

Theoretische deelvragen:

1. *Wat is goed digitaal bestuur?*
2. *Wat zijn de voorwaarden voor veranderingsproces in een overheidsorganisatie?*

Na het beantwoorden van de theoretische deelvragen is er een theoretisch raamwerk over het implementatieproces van goed digitaal bestuur in een overheidsorganisatie ontwikkeld. Dit vormde de basis bij het bestuderen van goed digitaal bestuur en de voorwaarden voor de implementatie ervan in de praktijk.

Empirische deelvragen:

1. *Wat is goed digitaal bestuur in de praktijk?*
2. *Welke voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur ervaren medewerkers op verschillende niveaus (ambtenaren, managers en politiek) van een overheidsorganisatie in de praktijk?*

1.4 Wetenschappelijke relevantie

In de wetenschappelijke literatuur is het concept 'goed digitaal bestuur' relatief nieuw. In de literatuur over de digitale transformatie in de publieke sector (Mergel et al., 2019; Reis et al., 2018; West, 2005) is het concept goed digitaal bestuur vaak onderbelicht. De bestaande literatuur over goed digitaal bestuur richt zich vooral op de betekenis en de principes van goed digitaal bestuur en niet op de implementatie ervan (Chen, 2017; Dimeski & Tosheva, 2020; Eurocities, 2019; Vellekoop & Postma, 2020; Meijer & Ruijter, 2020; Meijer & Schäfer, 2019; Misuraca & Viscusi, 2014; Stol & Bantema, 2021; UN Habitat, z.d., VNG, 2019; Wimmer et al., 2020).

Kortom, dit gat in de literatuur over goed digitaal bestuur moet worden opgevuld. Hiermee is dit onderzoek een aanvulling op de bestaande literatuur over (verantwoorde) digitalisering in de publieke sector. Bovendien levert dit onderzoek op verschillende manieren ook een bijdrage aan de literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector. Ten eerste brengt dit onderzoek in kaart in hoeverre de literatuur over 'algemene' organisatieveranderingen in de publieke sector ook toepasbaar is op goed digitaal bestuur. Ten tweede identificeert dit onderzoek mogelijk nieuwe voorwaarden, die van belang zijn voor een verandering in een overheidsorganisatie.

In de bestaande literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector ligt de nadruk op de rol van managers en bestuurders in een organisatieverandering (Abramson & Lawrence, 2001; Agostini, 2021; Baker, 2007, Denhardt & Denhardt, 1999; Kotter, 1995; 1996) en minder op de rol van ambtenaren. Uit onderzoek blijkt echter dat naast managers en politiek juist ook ambtenaren een grote rol kunnen spelen in organisatieveranderingsprocessen in de publieke sector (Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014). In dit onderzoek zijn niet alleen managers en politiek meegenomen, maar is ook gekeken naar de rol van de ambtenaren. Ook hiermee levert dit onderzoek een bijdrage aan de literatuur over organisatieveranderingen.

Tot slot bekijkt dit onderzoek op basis van de *theory of change* (Connell, 1995; Weiss, 1995) de implementatie van goed digitaal bestuur aan de hand van voorwaarden op de korte, middellange en lange termijn. In de bestaande wetenschappelijke literatuur worden vooral slechts 'algemene' voorwaarden voor verandering geschetst (Baker, 2007; Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter 1995;1996). Door de benadering van de *theory of change* mee te nemen

en voorwaarden te markeren op de korte, middellange en lange termijn, levert dit onderzoek ook een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector.

1.5 Maatschappelijke relevantie

In de huidige digitale transformatie maken veel overheden in toenemende mate gebruik van technologische innovaties en data (Schäfer & Van Es, 2017). Als gevolg hiervan krijgen overheden steeds vaker te maken met nieuwe dilemma's en risico's rondom goed digitaal bestuur (Kool et al., 2017). Het voorbeeld van computersysteem SyRI onderstreept wat de negatieve en schadelijke consequenties voor burgers, de maatschappij en overheden zelf kunnen zijn wanneer de principes en waarden van goed digitaal bestuur niet, of onvoldoende in acht worden genomen. Een verantwoorde aanpak bij het gebruik van technologie en data is nodig om te voorkomen dat burgers de dupe worden van de keerzijden van het gebruik van data en technologie (Yallop & Aliasghar, 2020). Dit heeft veel overheidsorganisaties aangezet om goed digitaal bestuur en bijbehorende principes en waarden te waarborgen, maar worstelen zij met het implementatieproces. Het is daarom relevant om onderzoek te doen naar hoe overheidsorganisaties de juiste voorwaarden kunnen scheppen om goed digitaal bestuur te implementeren. Dit onderzoek geeft overheden inzicht in de voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur en biedt hen handvatten in hoe zij zelf het implementatieproces van goed digitaal bestuur (beter) kunnen inrichten.

1.6 Onderzoeksopzet

De implementatie van goed digitaal bestuur is een tijdrovend en complex proces dat zich op meerdere niveaus van de organisatie afspeelt (Coram & Burnes, 2001). Voor dit onderzoek is het nodig het perspectief van personen van de verschillende niveaus van de organisatie te onderzoeken. Dit onderzoek vraagt om kwalitatieve onderzoeksmethoden in de vorm van semigestructureerde interviews met betrokkenen van de drie niveaus: ambtenaren, managers en politiek.

1.7 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk bevat een theoretisch kader, waarin de theoretische deelvragen worden beantwoord. In het theoretisch kader worden theoretische concepten besproken en is een conceptueel model samengesteld. In het derde hoofdstuk volgt een bespreking van de onderzoeksmethoden. Hierin wordt ingegaan op het type onderzoek, de gebruikte methoden, onderzoekslocus, operationalisatie, dataverzameling en -analyse, de kwaliteitscriteria en de ethische reflectie. In hoofdstuk 4 worden de empirische deelvragen beantwoord en worden de resultaten van dit onderzoek uiteengezet. Vervolgens volgt in hoofdstuk 5 de conclusie met de theoretisch en praktische implicaties en een methodologische reflectie. Tot slot eindigt hoofdstuk 6 met de conclusie.

2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de concepten uit de onderzoeksvraag en worden de theoretische deelvragen beantwoord.

1. *Wat is goed digitaal bestuur?*
2. *Wat zijn de voorwaarden voor veranderingsproces in een overheidsorganisatie?*

2.1 Goed digitaal bestuur

In deze paragraaf wordt de eerste theoretische deelvraag beantwoord: *wat is goed digitaal bestuur?* Bij het definiëren van goed digitaal openbaar bestuur wordt voortgeborduurd op de definities en principes van goed openbaar bestuur. Goed digitaal bestuur kan immers worden gezien als de toekomst van het concept 'goed openbaar bestuur' (Dimeski & Tosheva, 2020). Vervolgens wordt goed openbaar bestuur in de context van de digitale transformatie geplaatst. Tot slot wordt ingegaan op de verschillende codes die zijn geschreven om kaders te bieden aan de implementatie van goed digitaal bestuur.

2.1.1 Goed openbaar bestuur

Bij het definiëren van het concept goed openbaar bestuur is het niet alleen van belang om de publieke activiteiten van het overheidsbestuur juridisch te beoordelen, maar moet er juist op een meer ethische basis richting worden gegeven aan een verantwoorde invulling van het overheidsbestuur door ambtenaren, bestuurders en stakeholders (Addink, 2012; Dimeski & Tosheva, 2020). Hierbij is het essentieel dat beleid, de kwaliteiten van overheidsorganisaties en de interactie met de private sector zich in grote lijnen vertalen in publieke waarde (Rothstein, 2012; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2009; Hendriks, 2014). Hiervoor is een sterk verantwoordelijkheidsgevoel van overheden nodig en een sterke intrinsieke motivatie om ten dienste van het publieke belang te functioneren (Ministerie van BZK, 2009). Er is niet alleen aandacht nodig voor effectiviteit en doelmatigheid, maar ook voor wat wel of niet wenselijk is (Meijer et al., 2019). Het concept goed openbaar bestuur wordt in grote mate bepaald door de centrale principes waar een overheidsbestuur zich aan committeert. In Nederland wordt de Code voor Goed Bestuur gebruikt voor een specifieke beoordeling van de principes van goed openbaar bestuur en haar kwaliteit (Ministerie van BZK, 2009). Hierin zijn de volgende principes opgenomen: openheid en integriteit, participatie, behoorlijke contacten met burgers, doelgerichtheid en doelmatigheid, legitimiteit, lerend en zelfcorrigerend vermogen en verantwoording.

2.1.2 Definities van goed digitaal bestuur

De digitale transformatie vormt een belangrijke context voor goed digitaal bestuur en vraagt om een andere aanpak van bestuur (Meijer et al., 2019; Misucara & Viscusi, 2014). Overheden en professionals moeten een balans vinden in enerzijds hun verantwoordelijkheid om bij te dragen aan publieke waarde, en anderzijds goed presteren op het gebied van effectiviteit, efficiëntie en kostenbesparing dankzij het gebruik van technologische innovaties. Het op verantwoorde wijze met deze uitdagingen en afwegingen omgaan vergt acties en bewustzijn op alle niveaus van de publieke organisatie (Vial, 2019) en een nieuwe blik op goed openbaar bestuur.

In de literatuur zijn talloze definities te vinden voor goed digitaal bestuur, waarbij verantwoorde digitalisering door de overheid (Meijer & Ruijter, 2020) en het dienen van publieke waarden en de relatie met burgers centraal staan (Dimeski & Tosheva, 2020; Vial, 2019). Goed digitaal bestuur gaat over hoe overheidsorganisaties hun publieke activiteiten beheren, terwijl zij omgaan met de uitdagingen van de digitale transformatie (Dimeski & Tosheva, 2020). Hierbij moet goed digitaal bestuur in de kern voldoen aan de waarden en principes van de democratische rechtsstaat en over voldoende bestuurskracht beschikken om kwalitatief goed en verantwoord te kunnen optreden

(Meijer & Ruijter, 2020; Hendriks, 2014). Hiervoor is een goede balans nodig tussen de publieke waarden waar goed openbaar bestuur zich in het algemeen aan committeert, maar ook waarden die specifiek relevant zijn door de digitale transformatie, zoals privacy en data veiligheid (Dimeski & Tosheva, 2020; Meijer & Ruijter, 2020; Wimmer et al., 2020).

Overheden hebben behoefte aan kaders voor de omgang met de uitdagingen en dilemma's van de digitale transformatie. Bestaande codes voor goed openbaar bestuur, zoals de Nederlandse Code voor Goed Openbaar Bestuur (Ministerie van BZK, 2009), houden echter onvoldoende rekening met de context van de digitale transformatie. Daarom zijn er de afgelopen jaren nationaal en internationaal verschillende codes en gidsen geschreven waarin principes voor goed digitaal bestuur zijn geformuleerd (OECD Digital Government, n.d.). Nederland kent verschillende codes en gidsen op zowel gemeentelijk, provinciaal als landelijk niveau geschreven (VNG, 2019; Vellekoop & Postma, 2020; Meijer & Ruijter, 2020). Ook op internationaal en Europees niveau zijn er codes en gidsen ontwikkeld (UN Habitat, z.d.; Eurocities, 2019). De centrale thema's en principes uit deze verscheidenheid van codes en documenten komen in grote mate overeen. De Nederlandse Code Goed Openbaar Bestuur (CODIO) (Meijer & Ruijter, 2020) neemt een groot deel van deze waarden en principes samen. In dit onderzoek worden deze fundamentele principes en waarden gebruikt om goed digitaal bestuur te definiëren.

Volgens de Nederlandse Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (Meijer & Ruijter, 2020) moet goed digitaal bestuur bijdragen aan de drie fundamentele van de goed bestuur: *democratie, rechtsstaat en bestuurskracht*. Democratie als fundament benadrukt de verhouding tussen het bestuur en de burgers: de mate van participatie door burgers en de maatschappelijke waarde voor de samenleving. Het fundament rechtstaat geeft vanuit een rechtstatelijk perspectief invulling aan de relatie tussen het bestuur en een individuele burger. Hieruit volgt een focus op mensenrechten en procedurele rechtvaardigheid. Tot slot is bestuurskracht een belangrijk fundament voor goed bestuur. Dit richt zich op de capaciteit van het bestuur om de gewenste prestaties waar te maken. Hierin zijn enerzijds de kwaliteit van de prestaties belangrijk en anderzijds de inbedding in het bredere systeem (*checks and balances*) belangrijk (Meijer & Ruijter, 2020).

Tabel 1: Fundamenten, waarden en principes van goed digitaal bestuur (CODIO) (Meijer & Ruijter, 2020)

<p>Democratie</p> <p>1. Participatie: - <i>burgerbetrokkenheid, transparantie, samenwerking</i></p> <p>2. Maatschappelijke waarde - <i>collectief belang, duurzaamheid, voorkomen van schade, bescherming</i></p> <p>Rechtstaat</p> <p>3. Procedurele rechtvaardigheid - <i>passendheid, non-discriminatie, uitlegbaarheid, gebruiksvriendelijkheid, aanvechtbaarheid, oplossingsgerichtheid</i></p> <p>4. Mensenrechten - <i>vrijheid van meningsuiting, privacy, menselijke autonomie, menselijke waardigheid</i></p>	<p>Bestuurskracht</p> <p>5. Bestuurskwaliteit - <i>wendbaarheid, kennis, risicobewustzijn, correctie, veiligheid, doelmatigheid, onafhankelijkheid</i></p> <p>6. Verantwoordelijkheid - <i>aanspreekbaarheid, controleerbaarheid, integriteit, toezicht, menselijke eindverantwoordelijkheid</i></p>
---	---

2.2 Voorwaarden voor een organisatieveranderingsproces in een overheidsorganisatie

In deze paragraaf wordt de tweede deelvraag beantwoord: *Wat zijn de voorwaarden voor een organisatieveranderingsproces in een overheidsorganisatie?* Allereerst wordt een organisatieveranderingsproces in de publieke sector gedefinieerd, vervolgens wordt aandacht besteed aan de voorwaarden die er gelden voor een dergelijk organisatieveranderingsproces in een overheidsorganisatie.

2.2.1 Een organisatieveranderingsproces

In dit onderzoek wordt het implementatieproces van goed digitaal bestuur beschouwd als een organisatieverandering, omdat structurele, organisatorische en strategische veranderingen nodig zijn om de principes van goed digitaal bestuur te verankeren in de werkprocessen op de verschillende niveaus van de organisatie. De implementatie van goed digitaal bestuur wordt in dit onderzoek daarom benaderd door de lens van een organisatieverandering.

Voor het implementatieproces van goed digitaal bestuur zijn veranderingen nodig in het gedrag van medewerkers, de interactie met stakeholders, (technische) standaarden en de inrichting van rollen en competenties van de organisatie (Meijer & Ruijter, 2020). Het implementeren van goed digitaal bestuur wordt gezien als een politiek-sociaal proces. Hiervoor is het volgens Coram & Burnes (2001) en Kotter (1996) nodig om een organisatiestructuur of klimaat te creëren die medewerkers stimuleert om te experimenteren, leren en risico's te nemen. Daarbij is het essentieel dat er personeel is dat de verantwoordelijkheid neemt om de noodzaak van verandering vast te stellen en deze verandering ook door te voeren (Coram & Burnes, 2001). Kuipers et al. (2014) beschrijven een organisatieverandering als een transformationele verandering, een verandering in de kern van de organisatie en haar paradigma's die organisatie breed plaatsvindt en gehele systemen structureel en strategisch verandert. Hierbij kan het gaan om een verandering van een organisatiecultuur, klimaat en andere gedragsveranderingen (Kuipers et al., 2014) met het doel om de organisatie af te stemmen op de behoeften van een dynamische en veranderende context (Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kotter, 1996), zoals de digitale transformatie.

Een organisatieverandering wordt het best bereikt door kleine tot middelgrote veranderingen toe te passen in de organisatie, wat uiteindelijk kan uitmonden in een grote transformatie van de gehele organisatie (Coram & Burnes, 2001). Een organisatieverandering is een complex proces dat zich op meerdere niveaus van de organisatie afspeelt, gekoppeld aan een reeks projecten die plaatsvindt over een periode van (mogelijk) jaren. In hun *theory of change* beargumenteren Connell (1995) en Weiss (1995) dat het voor het behalen van lange termijn doelen nodig is om doelen op de korte en middellange termijn te markeren. Hierdoor ontstaat er meer duurzaam *commitment* voor een bepaald initiatief. Hierbij benadrukt Weiss (1995) het belang van activiteiten op een lager, project niveau en de resultaten die deze kleinere stappen opleveren. Voor de implementatie van goed digitaal bestuur is het dus nodig om de gewenste uitkomsten te bepalen op verschillende termijnen en deze op een logische manier met elkaar te verbinden: de korte, middellange en lange termijn. Hierdoor is het vervolgens gemakkelijker een plan op te stellen en zijn de resultaten beter te monitoren en evalueren.

2.2.2 Belangrijke rollen in een veranderingsproces in een overheidsorganisatie

Aangezien overheidsorganisaties opereren in een omgeving die wordt gekenmerkt door *checks and balances*, gedeelde machten en uiteenlopende belangen, zijn er verschillende niveaus die van cruciale invloed zijn voor een organisatieverandering in een overheidsorganisatie (Van der Voet et al., 2015). De literatuur laat zien dat drie niveaus binnen publieke organisaties een belangrijke rol hebben in een organisatieveranderingsproces: de ambtenaren, de managers en de politiek (Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014).

Ten eerste is het noodzakelijk de nieuwe aanpak te verankeren in de cultuur en te institutionaliseren bij de ambtenaren. Hiervoor is een structurele gedragsverandering nodig (Kotter, 1996; Fernandez & Rainey, 2017; Edmondson, Bohmer & Pisano, 2001). Zo kan de steun of juist de weerstand van ambtenaren een organisatieverandering maken of breken. Weerstand van medewerkers is immers een belangrijk element dat organisatieveranderingen in de weg kan staan (Coram & Burnes, 2001; Kuipers et al., 2014). De rol van de ambtenaren in de organisatie is extra belangrijk, omdat er in de publieke sector managers en politiek bestuurders relatief vaak en snel van functie veranderen, in vergelijking met het bedrijfsleven. Daarom worden in overheidsorganisaties grote en belangrijke veranderingen juist bewerkstelligd door de ambtenaren, die meer continue aanwezig zijn omdat zij niet afhankelijk zijn van de vierjarige bestuurscyclus voor hun aanstelling (Fernandez & Rainey, 2017; Holzer & Callahan, 1998).

Ten tweede moeten managers niet zozeer een verandering op zich plannen of doorvoeren, maar moeten zij vooral een organisatiestructuur en -cultuur creëren die experimenteren, leren en het nemen van risico's aanmoedigt en ondersteunt. Daarnaast moeten managers zorgen dat het personeel de verantwoordelijkheid neemt om de noodzaak van verandering vast te stellen en deze verandering implementeren (Coram & Burnes, 2001). Bovendien zijn managers verantwoordelijk voor het ontwikkelen van een collectieve visie die richting geeft aan een team of organisatie, waarbinnen een verandering kan worden beoordeeld. Hoewel de nadruk vaak ligt op de rol van senior managers in de implementatie van een verandering, benadrukken Van der Voet et al. (2015) ook de rol van de managers van een bepaald project.

Tot slot is verandering in overheidsorganisaties afhankelijk van de steun van de politiek. De bijdrage van de politiek zit hem vooral in de bevoegdheden wetswijzigingen op te leggen en de invloed op de beschikbare (financiële) middelen die een organisatie heeft om een bepaalde verandering te implementeren (Fernandez & Rainey, 2017). Hiermee kunnen zij druk uitoefenen op de managers en ambtenaren in de organisatie, om een bepaalde verandering te implementeren (Coram & Burnes, 2001). Ook kan de politiek een organisatieverandering stimuleren door de noodzaak van de verandering te benadrukken en dit hoger op de (politieke) agenda zetten (Fernandez & Rainey, 2017). Daarnaast kan de politiek een positieve invloed hebben op het *commitment* van ambtenaren en de uiteindelijke implementatie van een bepaalde verandering (Yang & Pandey, 2009).

2.2.3 Voorwaarden voor een veranderingsproces in een overheidsorganisatie

Voor een verantwoorde omgang met de dilemma's en vraagstukken van de digitale transformatie is een structurele verandering nodig in de organisatiecultuur en vaardigheden (Hinterhuber, Vescovi & Checchinato, 2021). In de literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector worden voorwaarden geïdentificeerd die kunnen bijdragen aan een succesvolle organisatieverandering in de publieke sector.

Gevoel van urgentie & noodzaak

Managers en politiek bestuurders moeten de noodzaak voor verandering bepalen en vervolgens overtuigend overbrengen. Dit is nodig voor zowel intern draagvlak voor een bepaalde verandering als steun van eventueel andere leden van de organisatie of externe belanghebbenden (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014). Hiervoor is het nodig dat leiders - managers of politiek bestuurders – een overtuigende visie hebben en een aantrekkelijk toekomstbeeld kunnen communiceren aan andere personen – intern (ambtenaren) en extern (overige stakeholders) (Kotter, 1996).

Draagvlak management

De steun van het topmanagement is cruciaal voor de implementatie van een verandering. Er is namelijk een 'leidende coalitie' nodig met voldoende macht en aanzien die zich committeert aan de verandering (Fernandez & Rainey, 2017). Waar vaak juist project managers een rol spelen in het vaststellen dat een

verandering noodzakelijk is (Van der Voet et al., 2015), hebben zij vervolgens de steun van het topmanagement nodig om de verandering goed door te kunnen zetten. Zo kan een zogenaamde “*idea champion*” met voldoende macht en aanzien binnen een organisatie een cruciale rol spelen in het succes van de implementatie van een verandering (Fernandez & Rainey, 2017). Zo’n “*idea champion*” kan tevens een grote rol spelen in het creëren van draagvlak naar externe stakeholders toe en het overtuigen van ambtenaren.

Draagvlak in politiek

De steun van de politiek is aan de ene kant noodzakelijk vanwege hun vermogen om wetswijzigingen op te leggen en hun invloed op de beschikbare middelen die een organisatie heeft om een bepaalde verandering te implementeren (Fernandez & Rainey, 2017). Hiermee kan druk worden uitgeoefend binnen de organisatie, maar ook op externe stakeholders en belanghebbenden. Daarnaast kan de politiek met een zekere vorm van inspirerend leiderschap bijdrage aan de motivatie en het commitment van de ambtenaren (Kickert, 2014).

Financiële middelen vrijmaken

De implementatie van een verandering in een organisatie vereist voldoende financiële middelen om het proces te ondersteunen. Hiervoor moeten het management en de politiek voldoende geld vrij maken. Door voldoende financiële middelen beschikbaar te stellen, kan er een betere capaciteit zijn voor het doorvoeren van de verandering of kan er meer worden geïnvesteerd in de juiste kennis en vaardigheden op de verschillende niveaus in de organisatie (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1996).

De juiste kennis, vaardigheden & rollen

De juiste kennis en vaardigheden zijn essentieel voor een succesvol implementatieproces (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1996). Met name op het niveau van de ambtenaren is dit belangrijk, omdat een groot deel van de verandering in hun dagelijkse werkzaamheden moet plaatsvinden. De juiste kennis en vaardigheden kunnen worden bereikt door het investeren in extra opleidingen en cursussen, maar ook door op de middellange termijn nieuwe medewerkers aan te trekken die over de juiste vaardigheden en kennis beschikken (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014). Het kan zelfs zijn dat er op termijn een reorganisatie op grotere schaal nodig is, waarbij de organisatie met nieuwe rollen wordt ingericht (Kotter, 1996). Hiervoor is het noodzakelijk dat er op hogere niveaus in de organisatie voldoende financiële middelen zijn vrijgemaakt.

Visie, strategie en een plan

Het is nodig dat de politiek een visie voor de toekomst ontwikkelt en vastlegt (Fernandez & Rainey, 2017). Het is dan vervolgens aan managers om deze visie te vertalen naar een concreet plan om een bepaalde verandering door te voeren. Dit maakt het gemakkelijker om een mens – intern en extern – te overtuigen dat de verandering nodig is en hoe deze bewerkstellig kan worden (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1996). Daarnaast is het nodig dat er aan de hand van de visie concrete doelen worden gesteld op korte, middellange en lange termijn zodat de resultaten goed te monitoren en evalueren zijn (Weiss, 1995).

Weerstand bij ambtenaren overwinnen

Ambtenaren kunnen weerstand bieden tegen een bepaalde verandering voor velen redenen. De weerstand die zij bieden kan echter een enorme invloed hebben op het al dan niet slagen van een bepaalde verandering (Kuipers et al., 2014). Ambtenaren zijn namelijk in veel gevallen degenen die een bepaalde verandering moeten implementeren (Georgalis et al., 2015). Het is dan ook belangrijk om voldoende intern draagvlak te creëren voor een bepaalde verandering en de weerstand die medewerkers bieden te overwinnen (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014). Dit kan door constructieve manager-ambtenaar relaties te onderhouden. Daarnaast zal dankzij een goede

informatie voorziening en meer participatie van ambtenaren de weerstand onder ambtenaren voor een bepaalde verandering kleiner worden en een organisatieverandering beter kunnen worden geïmplementeerd (Georgalis et al., 2015).

Inspirerend leiderschap

Leiderschap kan een belangrijke rol spelen in het implementeren van een organisatieverandering (Andrews, Cameron & Harris, 2008; Fernandez & Rainey, 2017; Kuipers et al., 2014; Kotter, 1996; Van der Voet et al., 2014). Leiders dragen bij aan een verandering door een visie voor de toekomst en een strategie te ontwikkelen, dit te communiceren, een goed rolmodel te zijn en de ambtenaren te motiveren om bij te dragen aan de verandering (Van der Voet et al., 2014). Door inspirerend leiderschap te tonen kunnen zowel managers als politici een cruciale rol spelen in een organisatieverandering in een publieke organisatie (Andrews et al., 2008; Fernandez & Rainey, 2017; Kotter, 1996).

Experimenteren

Voor een organisatieverandering is het nodig dat er een klimaat is dat mensen stimuleert om te experimenteren, te leren en af en toe risico's te nemen (Coram & Burnes, 2001; Kotter, 1996). Dit kan immers een stimulans zijn voor ambtenaren om met de organisatieverandering aan de slag te gaan en kan helpen om de weerstand bij de ambtenaren te overwinnen (Kickert, 2014).

Eigenaarschap bij ambtenaren

Voor een organisatieverandering is het uiteindelijk noodzakelijk dat ambtenaren eigenaarschap voelen om het te implementeren in hun dagelijkse werkzaamheden. Het is hiervoor noodzakelijk dat zij een gevoel van eigenaarschap hebben over hun projecten en zich verantwoordelijk voelen om een bepaalde manier van werken hierin te waarborgen (Coram & Burnes, 2001).

Institutionaliseren van de verandering

Voor het bewerkstelligen van een organisatieverandering waarbij het gedrag van mensen en de cultuur in een organisatie structureel verandert, is een allesomvattende aanpak nodig die ook veranderingen in de subsystemen teweeg brengt (Fernandez & Rainey; Kickert, 2014). Leden uit de organisatie moeten de veranderingen verankeren in hun werkzaamheden en institutionaliseren, om de veranderingen blijvend en duurzaam te maken. Hiervoor is het nodig dat nieuw beleid of innovaties worden opgenomen door politiek en managers in de dagelijkse praktijk en routines van ambtenaren. Hierdoor zal eerst het gedrag op de korte termijn worden aangepast, om uiteindelijk een verandering op de lange termijn bij de verschillende niveaus te kunnen bewerkstelligen (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1995)

2.3 Voorwaarden voor een veranderingsproces voor goed digitaal bestuur in een overheidsorganisatie

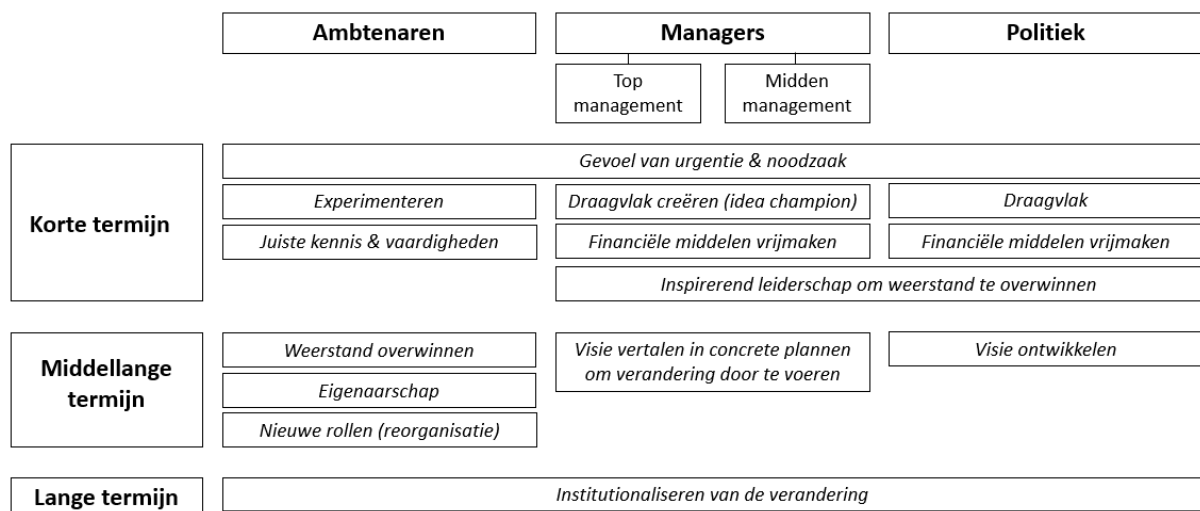
In voorgaande paragrafen zijn de concepten goed digitaal bestuur en voorwaarden voor een organisatieverandering in een overheidsorganisatie beschreven. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verbinding tussen deze twee concepten.

Bij goed digitaal bestuur staat het gebruik van digitale technologie met het doel om publieke waarden te versterken centraal. Hierbij staat het borgen van allerlei principes en waarden die in verband worden gebracht met goed digitaal bestuur centraal. De implementatie van goed digitaal bestuur blijkt echter voor veel overheidsorganisaties een uitdaging. Dit omdat hier een organisatieverandering voor nodig is waarbij structurele, organisatorische en strategische veranderingen moeten worden verankerd in de werkprocessen op verschillende niveaus. In de literatuur over goed digitaal bestuur (of *good digital governance*) is onvoldoende aandacht voor de implementatie ervan en de concrete

betekenis die dit heeft op verschillende plekken in de organisatie (Chen, 2017; Dimeski & Tosheva, 2020; Meijer & Ruijter, 2020; Meijer & Schäfer, 2019; Misuraca & Viscusi, 2014; Stol & Bantema, 2021; Wimmer et al., 2020). In de literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector (Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert 2014; Kotter, 1996) worden echter verschillende voorwaarden genoemd voor een grootschalige, structurele en complexe verandering die raakt aan verschillende niveaus, projecten en periodes. Voor dit onderzoek is daarom de literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector gebruikt om in beeld te brengen wat er concreet nodig is voor de implementatie van goed digitaal bestuur.

Bij een organisatieverandering in een overheidsorganisatie, zoals de implementatie van goed digitaal bestuur, spelen verschillende niveaus een cruciale rol (Van der Voet et al., 2015). Op basis van de literatuur zijn drie verschillende groepen onderscheiden die een belangrijke rol spelen in organisatieveranderingsprocessen in overheidsorganisaties: *ambtenaren*, *managers* en *politiek* (Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014). Volgens de *theory of change* (Connell, 1995; Weiss, 1995) is het voor een organisatieverandering op de lange termijn nodig om ook doelen op de korte termijn te markeren. In dit onderzoek is daarom de benadering van de *theory of change* toegepast op de voorwaarden van organisatieveranderingen zoals deze beschreven staan in de literatuur (Agostini, 2021; Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1995). Ook zijn de voorwaarden voor organisatieveranderingen in dit onderzoek gestructureerd op basis van de drie groepen – ambtenaren, managers en politiek - die volgens de literatuur een rol spelen (Coram & Burnes, 2001; Fernandez & Raieny, 2017; Kickert, 2014). Deze theoretische inzichten zijn gebundeld in onderstaande figuur.

Figuur 1: Conceptueel model Voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur



Bovenstaande voorwaarden kunnen bijdragen aan een succesvol implementatieproces van goed digitaal bestuur in een overheidsorganisatie, maar vullen elkaar mogelijk ook aan.

De gebruikte literatuur voor dit conceptueel model richt zich op algemene organisatieveranderingen in de publieke sector, en niet op organisatieveranderingen specifiek gericht op de digitale transformatie of goed digitaal bestuur. Desondanks is de verwachting dat de hierboven beschreven voorwaarden ook van toepassing zijn op het implementatieproces van goed digitaal bestuur, omdat het daarbij ook om een organisatieverandering gaat die een structurele aanpassing vraagt in de cultuur van de organisatie en het gedrag haar medewerkers (Vial, 2019).

3. Methoden

Aan de hand van het theoretisch kader is in het vorige hoofdstuk een conceptueel model opgesteld over de voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur. Dit conceptueel model is echter gebaseerd op literatuur over ‘algemene’ organisatieveranderingen in de publieke sector die zich niet specifiek richt op (verantwoorde) digitalisering. Dit onderzoek brengt daarom in kaart of dit conceptueel model ook toepasbaar is op de implementatie van goed digitaal bestuur en of het eventueel moet worden aangevuld. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Daarnaast wordt uiteengezet hoe tot bepaalde keuzes is gekomen en hoe met eventuele nadelen hieraan is omgegaan. Ten slotte wordt ingegaan op de kwaliteitscriteria die van belang zijn voor dit onderzoek.

3.1 Type onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de voorwaarden voor een organisatieverandering gericht op de implementatie van goed digitaal bestuur in overheidsorganisaties. Hiervoor is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode in een casestudy met interviews met respondenten uit de praktijk. Bij kwalitatief onderzoek staan het beschrijven en interpreteren van sociale processen centraal en kunnen overwegingen, ervaringen en interpretaties van mensen over bepaalde concepten achterhaald worden (Bryman, 2016, p.31-35). Voor dit onderzoek was een kwalitatieve benadering het meest geschikt omdat sprake was van een voortdurende organisatieverandering van goed digitaal bestuur, gekenmerkt door sociale interacties. Tijdens het onderzoek zijn aan de hand van de ervaringen van de respondenten tot nu toe en wensen voor de toekomst voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur geformuleerd. Een kwalitatieve benadering heeft geholpen deze sociale processen van de organisatieverandering beter te begrijpen dankzij de ervaringen en interpretaties van respondenten. Tot slot bood een kwalitatieve benadering de mogelijkheid om achterliggende context van voorwaarden te achterhalen.

3.2 Methoden en technieken

In deze paragraaf worden de verschillende methoden en technieken besproken die zijn gebruikt om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

3.2.1 Open interviews

Aan de start van dit onderzoek zijn twee open interviews gevoerd met twee verschillende ambtenaren die zich bezig houden met goed digitaal bestuur in Provincie Zuid-Holland, de organisatie waar de casestudy plaatsvond. Het doel van deze open interviews was de lijnen van het theoretisch kader met de respondenten nagaan en de probleemstelling verder te verhelderen. Bovendien is tijdens deze open interviews de verdeling van de drie niveaus – ambtenaren, managers en politiek – getoetst. Op basis van deze open interviews is besloten om inderdaad de verdeling ambtenaren, managers en politiek verder te gebruiken in dit onderzoek.

3.2.2 Interviews

De voornaamste methode van dataverzameling in dit onderzoek zijn dertien semigestructureerde interviews met respondenten uit drie verschillende groepen. Deze drie groepen – ambtenaren, managers en politiek - zijn gebaseerd op het theoretisch kader en de open interviews. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews omdat dit ruimte bood voor flexibiliteit en tevens de mogelijkheid gaf om nieuwe relevante thema's te identificeren en hierop door te vragen. Bovendien verschilden de respondenten van (type) functie en konden hun interpretaties en ideeën verschillend zijn. In de semigestructureerde interviews was het mogelijk om te achterhalen waarom een respondent ergens een bepaalde mening, overweging of interpretatie over had (Bryman, 2016, p.469). De interviews zijn uitgevoerd op basis van een topiclist, welke is opgesteld aan de hand van het

conceptueel model. Het gebruik van een topiclist heeft bijgedragen aan de consistentie tussen de verschillende interviews en hielp de onderzoeker om specifieke informatie te verzamelen die relevant was voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag (Bryman, 2016, p.468). De topiclist gebaseerd op het theoretisch kader hielp om het conceptueel model te testen aan de hand van respondenten uit de praktijk. Tegelijkertijd boden de semigestructureerde interviews de onderzoeker de flexibiliteit om tijdens de interviews vragen te stellen die afweken van de topiclist, om zo tot een beter begrip te komen. Het doel van de semigestructureerde interviews was om met respondenten te spreken over hun huidige ervaringen en hun wensen voor de toekomst om goed digitaal bestuur beter te implementeren.

3.2.3 Beperkingen

Er zijn ook nadelen aan de gekozen onderzoeksmethoden. In de eerste plaats kan er *social desirability bias* optreden (Bryman, 2016, p.217). Dit houdt in dat respondenten eerder sociaal wenselijke antwoorden geven bij het bespreken van gevoelige thema's. De betekenis van goed digitaal bestuur, de huidige ervaringen en de wensen voor de toekomst vormden mogelijk een gevoelig thema. Tijdens de interviews werden de respondenten gevraagd naar hun eigen rol en naar hoe zij de rollen van de andere niveaus zien. Bovendien kwamen er bij het bespreken van de ervaringen van respondenten ook bepaalde frustraties en ontevredenheden aan bod. In dit onderzoek is het risico op het geven van sociaal wenselijke antwoorden zo veel mogelijk beperkt door voorafgaand aan de interviews nadrukkelijk met de respondenten te bespreken dat zij anoniem blijven en dat er geen 'goede' of 'foute' antwoorden zijn.

Een tweede nadeel is het probleem van *meaning* (Bryman, 2016, p.217). Hierbij kan de betekenis die respondenten aan begrippen of concepten geven, verschillen van de betekenis die de onderzoeker eraan geeft. Hoewel enerzijds is geprobeerd de respondenten veel ruimte te geven om in de breedte aan te geven wat zij onder goed digitaal bestuur verstaan, is anderzijds door de onderzoeker aan de respondenten uitgelegd wat er wordt verstaan onder goed digitaal bestuur aan de hand van voorbeelden.

3.3 Onderzoekslocus

Voor dit onderzoek is een casestudy bij Provincie Zuid-Holland uitgevoerd. In deze paragraaf wordt de casusselectie en de respondentenselectie verder uitgelegd.

3.3.1 Casusselectie

Voor dit onderzoek is gekozen voor de Provincie Zuid-Holland door middel van *purposive sampling*. Dit houdt in dat de casus is geselecteerd vanwege bepaalde karakteristieken die relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag (Bryman, 2016, p.408). Er is gekozen voor Provincie Zuid-Holland vanwege haar actieve houding in thema's rondom digitale technologieën en innovaties. De Provincie Zuid-Holland probeert zich als koploper te positioneren op het gebied van digitalisering (Overheid van Nu, 2020; Theunissen, 2022) door bijvoorbeeld verschillende projecten in te richten op het gebied van Digitale Transformatie opgavegericht inzetten (Provincie Zuid-Holland, 2019a) en zich te richten op de doelen rondom Waarde(n)vol Digitaliseren (Provincie Zuid-Holland, 2019b). Dit maakt de Provincie Zuid-Holland een casus waaruit ook voor andere lokale overheden veel te leren valt. Zo kunnen andere provincies of overheidsorganisaties die nog minder ver zijn in het proces van digitalisering en implementeren van goed digitaal bestuur leren van de inzichten van de casestudy, maar zijn de inzichten ook waardevol voor overheidsorganisaties die op een vergelijkbaar punt in het proces staan als Provincie Zuid-Holland. Een andere reden om te kiezen voor een casestudy bij Provincie Zuid-Holland is het netwerk van de onderzoeker binnen de organisatie, waarmee het gemakkelijker was om aan voldoende beschikbare respondenten te komen. Hiermee is er ook gebruik gemaakt van *convenience sampling* (Bryman, 2016, p. 408).

3.3.2 Respondentselectie

Voor dit onderzoek zijn in totaal dertien interviews gehouden. In het conceptueel model zijn drie groepen geïdentificeerd die een belangrijke spelen in de implementatie van goed digitaal bestuur. Op basis hiervan zijn door middel van *theoretical sampling* (Bryman, 2016, p.410) drie categorieën geïdentificeerd: ambtenaren, managers en politiek. Buiten deze categorieën is ook nog een overige expert als respondent gesproken. Deze expert had een achtergrond verantwoorde, ethische digitalisering in de organisatie en was daarom van toegevoegde waarde. Vervolgens zijn alle respondenten binnen deze groepen gekozen op basis van *purposive sampling* (Bryman, 2016, p. 410) en waren dus specifiek relevant voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Zo hadden de geselecteerde respondenten in hun dagelijkse werkzaamheden allemaal te maken met vraagstukken rondom data en digitalisering. Tot slot is er gebruik gemaakt van *snowball sampling* en *convenience sampling* (Bryman, 2016, p. 412-415) door eerst het netwerk van de onderzoeker binnen de provincie uit te putten, om vervolgens via deze contacten extra respondenten te vinden.

De respondenten hadden dus gemeen dat zij allen werkzaam zijn bij Provincie Zuid-Holland en binnen hun dagelijkse werkzaamheden te maken hadden met digitalisering en/of datapraktijken. Zij verschilden echter wel in specifieke functies. Het doel was om een relatief gelijkmatige verdeling tussen de categorieën respondenten te hebben. Vanwege tijdsgebrek konden echter veel potentiële respondenten uit de politiek niet deelnemen aan dit onderzoek. De ambtenaren waren het meest beschikbaar en bereid om deel te nemen. In de figuur hieronder zal een overzicht worden gegeven van de specifieke functies van de respondenten.

Tabel 2: Indeling van de respondenten

<i>Ambtenaren</i>	<i>Managers</i>	<i>Politiek bestuurders</i>	<i>Overige expert</i>
A2, A3, A4, A5, A6	M1, M8, M9, M11	P10, P12, P13	O7

3.4 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de theoretische concepten uit dit onderzoek gedefinieerd en geoperationaliseerd (Tabel 3). Het concept goed digitaal bestuur is getoetst door te achterhalen wat respondenten hieronder verstaan en op welke manieren het onderwerp leeft in de organisatie. Vervolgens is door de onderzoeker kort uitgelegd welke drie rollen er op basis van het conceptueel model zijn geïdentificeerd en gevraagd in hoeverre de respondent deze drie niveaus herkent en/of hier mogelijk aanvullingen op heeft. Vervolgens is achterhaald welke hulpmiddelen of kaders er gebruikt worden om goed digitaal bestuur te implementeren en in hoeverre deze gebruikt worden.

Het concept voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur is op verschillende manieren getoetst. Ten eerste door te achterhalen welke succesfactoren de respondenten ervaren bij de implementatie van goed digitaal bestuur. Hierbij zijn de respondenten niet alleen naar hun eigen rol (ambtenaar, manager of persoon uit de politiek) gevraagd, maar is ook achterhaald welke succesfactoren de respondenten bij de andere rollen zien. Op dezelfde manier is achterhaald welke uitdagingen de respondenten bij de drie rollen zien. Vervolgens is er achterhaald wat er volgens de respondenten dan wenselijk is bij de implementatie van goed digitaal bestuur, door te vragen naar de voorwaarden voor ambtenaren, managers en politiek op de korte, middellange en lange termijn. Tijdens het interview vroeg de onderzoeker aanvullend naar achtergrond informatie en context rondom de antwoorden.

Tabel 3: Operationalisatie theoretische concepten

Kernconcept	Vragen
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke manier bent u in uw werkzaamheden betrokken bij thema's rondom digitalisering?
Goed Digitaal Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is goed digitaal bestuur voor u? • Op welke manieren merkt u dat het thema leeft in de organisatie? • <u>Uitleg</u>: drie rollen van ambtenaren, managers en politiek. Vraag: in hoeverre herkent u deze rollen? • Wie is er in uw ogen verantwoordelijk voor goed digitaal bestuur? Waarom? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ambtenaren ○ Managers ○ Politiek • Van welke hulpmiddelen/instrumenten voor goed digitaal bestuur maak jij of maakt de Provincie gebruik? <ul style="list-style-type: none"> ○ Zoals een code • In hoeverre wordt hier in de organisatie gebruik van gemaakt? Waarom wel of niet?
Voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Wat gaat er momenteel goed bij het implementeren van goed digitaal bestuur? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ambtenaren ○ Managers ○ Politiek • Wat zijn momenteel de uitdagingen bij het implementeren van goed digitaal bestuur? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ambtenaren ○ Managers ○ Politiek • Wat zijn de voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur? <ul style="list-style-type: none"> ○ Op de korte termijn <ul style="list-style-type: none"> - Ambtenaren - Managers - Politiek ○ Op de middellange termijn <ul style="list-style-type: none"> - Ambtenaren - Managers - Politiek ○ Op de lange termijn <ul style="list-style-type: none"> - Ambtenaren - Managers - Politiek <p>➔ Bijvoorbeeld (voorwaarden uit conceptueel model):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kennis en vaardigheden - Gevoel van urgentie & noodzaak - Eigenaarschap - Nieuwe rollen (reorganisatie) - Visie - Doorvertaling visie in concrete plannen/invulling - Idea Champion die draagvlak creëert - Politiek draagvlak - Inspirerend leiderschap - Weerstand bij ambtenaren overwinnen - Financiële middelen - Institutionaliseren van de verandering

	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er nog andere voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur?
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> • Zijn er nog andere aspecten die u graag zou willen bespreken rondom goed digitaal bestuur en de implementatie ervan?

De concepten zijn bevestigd aan de hand van een topiclijst gebaseerd op Tabel 3. Tijdens de interviews met de drie categorieën respondenten – ambtenaren, managers en politiek – is steeds dezelfde topiclijst gebruikt. In bijlage 2 is de volledige topiclijst opgenomen die is gebruikt bij het afnemen van de interviews.

3.5 Dataverzameling en analyse

Alle interviews zijn afgenomen door middel van videobellen via MS Teams. De lengte van de interviews verschilde van 25 minuten tot 55 minuten. Om de data te kunnen analyseren zijn de interviews, met toestemming, opgenomen en getranscribeerd. De transcripten van de interviews zijn vervolgens gecodeerd in NVivo. Het coderen bestond uit drie fasen (Bryman, 2016, p.574). Ten eerste zijn zes interviews open gecodeerd, omdat niet alleen de theoretische concepten leidend waren voor het analyseren en coderen van de data. Ook nieuwe onderwerpen die naar voren kwamen zijn met een open blik geanalyseerd en gecodeerd. Ten tweede is er axiaal gecodeerd. Hierbij zijn de verschillende codes met elkaar vergeleken, samengevoegd en verder gestructureerd tot een eerste codeboom. Tot slot zijn de transcripten selectief gecodeerd en is een thematische analyse uitgevoerd. Hierbij is zijn gemeenschappelijke of overkoepelende ideeën, thema's en patronen bij de respondenten gezocht en geanalyseerd (Bryman, 2016, p.584). Zo is er gezocht naar gemeenschappelijke ideeën over het concept goed digitaal bestuur, overkoepelende thema's bij de uitdagingen en succesfactoren voor de implementatie van goed digitaal bestuur en de voorwaarden voor de implementatie. De codeboom die hieruit is ontstaan, is opgenomen in bijlage 1. Bij de thematische analyse (Bryman, 2016, p.584) zijn aan de hand van de codeboom thema's geïdentificeerd waarmee het resultatenhoofdstuk is gestructureerd.

3.6 Datavastlegging

De transcripten van de interviews zijn opgeslagen in YODA, het datamanagementsysteem van de Universiteit Utrecht voor veilige opslag en archivering van onderzoeksdata. De data wordt bewaard voor een periode van 10 jaar. De audio opnames zijn na het transcriberen definitief verwijderd. Door een toestemmingsformulier (*informed consent*) te ondertekenen voor de deelname aan het interview, hebben respondenten toestemming gegeven voor het opnemen, woordelijk transcriberen en bewaren van de data zoals hierboven beschreven. Ook is in dit toestemmingsformulier nadrukkelijk benoemd dat respondenten zich op ieder moment kunnen terugtrekken uit het onderzoek. Bovendien is in dit toestemmingsformulier nadrukkelijk opgenomen dat de interviewcitaten in dit onderzoek niet tot individuele personen herleidbaar zijn, maar dat er wel kan worden aangegeven tot welke categorie de respondent behoort: ambtenaar, manager of politiek bestuurder. Hiermee is de data gepseudonimiseerd. De opnames zijn steeds pas gestart nadat een respondent zich met voor- en achternaam had voorgesteld en in de transcripten zijn de persoonsgegevens getransformeerd in een dataset die niet meer herleidbaar is tot een persoon. Bijvoorbeeld door de naam van de respondent te vervangen door een nummer, gecombineerd met het "type" functie: ambtenaar, manager of politiek.

3.7 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor dit onderzoek is besloten om de kwaliteitscriteria betrouwbaarheid en validiteit van Bryman (2016) te hanteren. De betrouwbaarheid van een onderzoek behelst dat het onderzoek herhaalbaar

en consistent moet zijn. Bryman (2016, p.383-384) maakt onderscheid tussen externe en interne betrouwbaarheid. De externe betrouwbaarheid houdt in dat als hetzelfde onderzoek herhaald zou worden, er soortgelijke resultaten uit voort moeten komen (Bryman, 2016, p.41). Het is onzeker in hoeverre dit onderzoek valt te dupliceren in een andere context, omdat de tijd, omstandigheden en sociale setting erg verschillend kunnen zijn bij andere overheidsorganisaties die bezig zijn met de implementatie van goed digitaal bestuur. Hierdoor zijn de bevindingen waarschijnlijk niet één op één van toepassing op andere organisaties. Desondanks volgen een aantal belangrijke inzichten uit dit onderzoek voor andere overheidsorganisaties die handvatten kunnen bieden om de juiste voorwaarden te kunnen scheppen voor het implementeren van goed digitaal bestuur.

Bij de interne betrouwbaarheid wordt er gedoeld op de mogelijke rol die de interpretatie van een individuele onderzoeker speelt (Bryman, 2016, p.384). Om de interne betrouwbaarheid van dit onderzoek te verbeteren, is er een uitgebreide beschrijving opgenomen van de verschillende onderzoeksfasen en uitvoering. De opzet van de interviews is nauwkeurig beschreven en de topiclijst en codeboom zijn opgenomen in de bijlagen. Ook is beschreven hoe de data is geanalyseerd. Bovendien is de interne betrouwbaarheid in dit onderzoek verbeterd doordat het een theorie gedreven onderzoek is. De topiclijst is ontwikkeld op basis van de literatuur en de interviews zijn steeds aan de hand van dezelfde topiclijst gevoerd. Hierdoor is het gemakkelijk om de interviews te herhalen. Bovendien zijn de drie categorieën respondenten op basis van de theorie geselecteerd, waardoor het gemakkelijker is om bij herhaling van het onderzoek vergelijkbare respondenten te vinden.

De validiteit van een onderzoek wordt bepaald door de mate waarin daadwerkelijk wordt gemeten, wat bedoeld wordt om te meten (Bryman, 2016, p.383). De interne validiteit behelst de overeenkomst tussen de observaties van de onderzoeker en de theorie die uiteindelijk wordt ontwikkeld (Bryman, 2016, p.384). Dit is in dit onderzoek verbeterd doordat de onderzoeker voor een relatief lange tijd betrokken was bij verschillende respondenten die zich bezighouden met het implementatieproces van goed digitaal bestuur. Hierdoor is een duidelijk begrip verkregen van de ideeën, overtuigingen en interpretaties van de respondenten. Door met verschillende categorieën respondenten te spreken konden deze verschillende perspectieven en belevingswerelden tegen elkaar worden afgezet en is er een breder en dieper begrip van het implementatieproces van goed digitaal bestuur ontstaan. Hierdoor is de discrepantie tussen de observaties van de onderzoeker en het uiteindelijke model verkleind. De externe validiteit bedraagt de generaliseerbaarheid van dit onderzoek in andere contexten (Bryman, 2016, p.384). Volgens LeCompte & Goetz (1982, in: Bryman, 2016, p.384) is dit voor kwalitatief onderzoek een lastig criterium, vanwege de relatief kleine steekproeven. Om de externe validiteit te verhogen is de context waarin dit onderzoek is afgenomen zo goed en duidelijk mogelijk beschreven. Door zo nauwkeurig mogelijk de context en de omstandigheden voor het implementeren van goed digitaal bestuur in deze casestudy te beschrijven, kunnen lezers van het onderzoek zo goed mogelijk oordelen over de toepasbaarheid van de resultaten in een andere context.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de empirische deelvragen beantwoord en aan de hand van de uitkomsten van de interviews met de respondenten.

Empirische deelvragen:

1. *Wat is goed digitaal bestuur in de praktijk?*
2. *Welke voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur ervaren medewerkers op verschillende niveaus (ambtenaren, managers en politiek) van een overheidsorganisatie in de praktijk?*

Allereerst wordt in 4.1 ingegaan op het concept goed digitaal bestuur. Vervolgens wordt in 4.2 de implementatie van goed digitaal bestuur besproken aan de hand van de succesfactoren en uitdagingen. Tot slot worden in 4.3 de voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur besproken op de korte, middellange en lange termijn.

4.1 Goed digitaal bestuur

Deze paragraaf beschrijft het eerste kernconcept, goed digitaal bestuur. Hierbij wordt eerst ingegaan op wat de respondenten onder goed digitaal bestuur verstaan en de hulpmiddelen en instrumenten die de provincie aanbiedt. Vervolgens worden verschillende rollen en verantwoordelijkheden van ambtenaren, managers en politiek bij goed digitaal bestuur behandeld.

4.1.1 Goed digitaal bestuur in de praktijk

De meeste respondenten benoemen bij het definiëren van goed digitaal bestuur het ‘goed omgaan’ met de impact van digitalisering op de kwaliteit van het openbaar bestuur en publieke waarden (M1, A2, A3, A5, A6, O7, M9, M11, P10, P13). Hiervoor is het noodzakelijk om voldoende inzicht te hebben in de impact die data en digitalisering kan hebben op de publieke waarden en zo de kansen van digitalisering te benutten en de risico's zoveel mogelijk te mijden (M1, A4, A5). M9 zegt hierover: *“Dat vraagt andere vaardigheden, andere focus, ethische bezinning, enzovoort”*. Bij goed digitaal bestuur moet er dus rekening gehouden met de impact van digitalisering op de publieke waarden die de overheid wil nastreven (M1, A2, A3, A5, O7, M9) en aandacht zijn voor de *“menselijke maat”* (P10, P12, P13). Een aantal publieke waarden werd door de respondenten specifiek uitgelicht bij het bespreken van goed digitaal bestuur. Zo werd het belang van gelijkheid en toegankelijkheid benadrukt (P10, P13), omdat deze waarden door de wisselende digitale geletterdheid van inwoners lastiger te borgen is (A3). De provincie is volgens A3 als overheidsorganisatie dan ook verplicht zich in te zetten voor een zoveel mogelijk gelijkwaardige informatiepositie van inwoners. Bovendien moeten inwoners voldoende mogelijkheden hebben om met de overheid in gesprek te gaan over beslissingen en beleid (A3) en moet de overheid verantwoordelijkheid nemen en rekenschap afleggen over haar handelen (A5). Daarnaast moet er voldoende aandacht zijn voor openheid en transparantie goed digitaal bestuur (A3, A4, P10, P13).

“Goed digitaal bestuur is eigenlijk gewoon digitalisering optimaal inzetten voor een sterkere democratie” (P13).

Bovendien geven respondenten aan dat er actiever moet worden stilgestaan bij hoe ‘goed’ gedefinieerd wordt. Technologie is immers niet neutraal van aard, en dus moet kritisch worden nagedacht over de kwaliteit van de data die als input wordt geleverd en de criteria die verder aan het gebruik van technologie en data worden toegekend (M1, M8, M9). Volgens respondenten (M1, M8, M9) moet er bovendien meer aandacht zijn voor het feit dat ‘goed’ openbaar bestuur samenhangt met waarde afwegingen en daarmee een erg politiek geladen concept is. Volgens M8 moet dit ook meer worden vastgelegd, bijvoorbeeld in contracten, overeenkomsten of zogenaamde *Service Level*

Agreements (SLA's), zodat er een meer gedeeld beeld ontstaat van wanneer er sprake is van 'goed openbaar bestuur'.

In het verlengde hiervan geven respondenten aan dat goed digitaal bestuur daarom explicieter moet worden geformuleerd en gedefinieerd in de organisatie. Zo legt M1 uit dat het concept goed digitaal bestuur over het algemeen breed wordt gedragen, maar dat wanneer het concreter en explicieter wordt, het thema ook politieker wordt en zorgt voor meer verdeeldheid. Het zou daarom essentieel zijn om het concreter te maken en invulling te geven aan het concept.

Om goed digitaal bestuur te borgen binnen de provincie worden er verschillende hulpmiddelen en kaders aangeboden, maar respondenten (M1, A2, A3, A5, A6, M8) geven aan dat het aanbod hierin nogal versplinterd is. Binnen de Provincie Zuid-Holland wordt met instrumenten en hulpmiddelen vooral ingezet op bewustwording (M1, A6) en informatiehuishouding in bredere zin (A2). Weinig respondenten kunnen echter concrete hulpmiddelen of instrumenten noemen die er in de organisatie worden aangeboden om goed digitaal bestuur te bevorderen. Er was slechts een klein aantal respondenten dat wel voorbeelden kon geven van hulpmiddelen en instrumenten die worden gebruikt rondom goed digitaal bestuur. Als voorbeelden gaven zij onder andere verschillende codes en gidsen zoals CODIO, de Interprovinciale Gids Ethiek en Digitale Transformatie (M1, A6, M9, M11), enkele tools van de Datawerkplaats, zoals Data Ethics Awareness Test (DEAT) en De Ethische Data Assistent (DEDA) (M1, A2, A5, A6, 07) de Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit die zich bezig houdt met de meer ethisch digitale kwesties rondom de leefomgeving (M1, A6, 07). Daarnaast werd de Strategisch Adviseur voor Ethiek die binnen de provincie werkt aan vraagstukken rondom goed digitaal bestuur genoemd als hulpmiddel (M1, A2, A6, P13). Deze adviseur helpt bij allerlei adviesvragen in de organisatie rondom ethiek en digitalisering, zowel op project- als op strategisch niveau, en houdt zich bezig met het programma rondom trainingen en instrumenten. Uit deze opsomming van voorbeelden, welke steeds maar bij enkele respondenten bekend waren, blijkt inderdaad dat het aanbod van instrumenten en hulpmiddelen versplinterd is.

Respondenten gaven bovendien aan dat er maar minimaal gebruik wordt gemaakt van de hulpmiddelen en instrumenten die er beschikbaar zijn. Redenen hiervoor zijn dat ambtenaren niet weten wat er aan hulpmiddelen beschikbaar is (A4, P10, P13), een versplinterde en (te) groot aanbod (M1, A2, A6) en het ontbreken van een concrete doorvertaling naar een toepassing in de dagelijkse praktijk in deze instrumenten (MA, A3, A5, M8). A3 vat dit mooi samen: *“zo een training is nog vrij abstract, dus dat is geen concreet handvat voor je dagelijks handelen”*. Bovendien gaven A6 en M11 aan dat het lastig kan zijn om mensen te enthousiasmeren om mee te doen aan trainingen, workshops of instrumenten te gebruiken, omdat het te veel tijd kost, de werkdruk erg hoog ligt en mensen onvoldoende het belang van goed digitaal bestuur inzien.

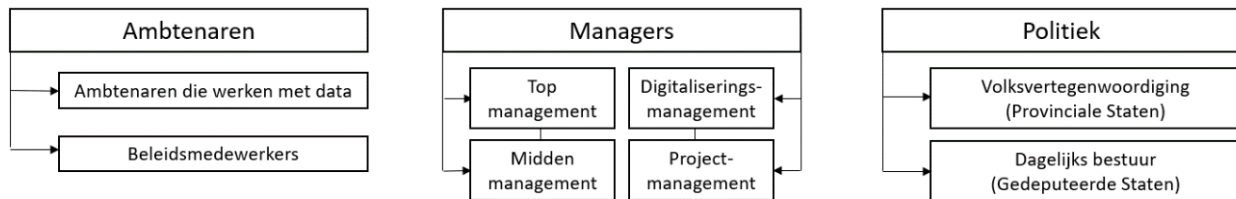
“De uitdaging is dat we heel veel hebben, als trainingen en codes [...] Je merkt dan toch, je deelt wel maar het belandt toch vaak in de la [...] dat geldt eigenlijk vaak bij alles. Bij trainingen merk ik vaak [...] mensen zijn hartstikke enthousiast. En dan, na de training, gebeurt er niks meer” (A6).

4.1.2 Rollen & verantwoordelijkheden

Bovendien werden de respondenten gevraagd naar de rollen en verantwoordelijkheden van ambtenaren, managers en politiek bij goed digitaal bestuur. Respondenten gaven over het algemeen aan deze verdeling te herkennen, maar hadden ook aanvullingen en opmerkingen. Zo zouden zij in plaats van drie, zoals in het theoretisch kader, liever zes rollen onderscheiden. Respondenten (07, M8, A5) gaven aan de rol van ambtenaren verder op te splitsen in ambtenaren die specifiek werken met data en technologie en beleidsmedewerkers. Ook maakten respondenten (M1, A3, A6, M9, P10, P13) bij de politiek onderscheid tussen (dagelijks) bestuurders en volksvertegenwoordigers, in de Provincie:

Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten. Tot slot was er één respondent (A5) die aangaf dat er binnen de groep managers een onderscheid gemaakt kan worden tussen hoger en lager management. Opvallend is dat in het theoretisch perspectief enkel het onderscheid in de groep van managers is aangemerkt, terwijl dit volgens de respondenten het minst relevant was. Wel gaven respondenten (A3, A6) aan dat er verschillen te zien zijn tussen managers die de digitalisering begeleiden en managers die project X snel tot een goed einde willen brengen, en daardoor het gesprek over goed digitaal bestuur soms als belemmerend zien. In paragraaf 4.2.2 worden deze verschillende belangen bij managers verder uitgelegd.

Figuur 2: Rollen bij de implementatie van goed digitaal bestuur



De (hoofd)verantwoordelijkheid voor goed digitaal bestuur ligt volgens de meeste respondenten (M1, A2, A4, A6, O7, M9, M11, P10, P13) bij Provinciale Staten en (vooral) Gedeputeerde Staten liggen, hoewel er verantwoordelijkheden op verschillende plaatsen in de organisatie genomen moeten worden. Zo benadrukten respondenten (M1, A3, A6) dat de hoofdverantwoordelijkheid weliswaar bij de Gedeputeerde Staten ligt, maar dat zeker ook verantwoordelijkheden liggen bij de ambtelijke organisatie, waar met data wordt gewerkt. Volgens deze respondenten (M1, A3, A6, P12) zijn alle individuen samen dan ook verantwoordelijk voor goed digitaal bestuur in de data gerelateerde projecten waarin zij werken.

“In eerste aanleg is de politiek [de Gedeputeerde Staten] natuurlijk verantwoordelijk voor hoe wij opereren als organisatie. Zij zullen eigenlijk een heel brede set kaders moeten creëren waarbinnen wij als ambtenaren opereren” (A3).

Enkele respondenten (A3, A6) vinden zelfs dat de eindverantwoordelijkheid volledig bij de ambtenaren ligt die met data en technologie werkt. A3 zegt hierover: *“uiteindelijk vind ik wel dat de verantwoordelijkheid voor het ethisch handelen nog steeds [...] bij die individuele beleidsambtenaar ligt die iets met data doet [...]. Daar zou wel het zwaartepunt moeten liggen”*. Een respondent (A4) vindt daarentegen dat het niet realistisch is om van alle werknemers te verwachten dat zij de verantwoordelijkheid dragen voor goed digitaal bestuur. Zij zouden immers niet voldoende overzicht, capaciteit en kennis hebben, en bovendien niet formeel verantwoordelijk zijn. Een ander deel respondenten (A4, M8) vindt dat managers verantwoordelijk zijn voor het borgen van goed digitaal bestuur in hun projecten.

De paragrafen hierboven vormen omvangen samen het concept goed digitaal bestuur in de praktijk. Dit vormt de basis voor de implementatie van goed digitaal bestuur, beschreven in de volgende paragraaf.

4.2 Implementatie van goed digitaal bestuur

Deze paragraaf beschrijft de ervaringen van de respondenten met de implementatie van goed digitaal bestuur op dit moment, aan de hand van de succesfactoren en uitdagingen die zij identificeren bij het implementeren van goed digitaal bestuur in de praktijk.

4.2.1 Succesfactoren

Volgens de respondenten (A3, A4, A5, M8, M9, M11, P10) is er over het algemeen veel positieve energie en ambitie in de organisatie om aan goed digitaal bestuur te werken. Bovendien is M8 tevreden met de zichtbaarheid van de activiteiten rondom goed digitaal bestuur, hierdoor zou de Provincie Zuid-Holland temeer worden gezien als koploper op het gebied van digitale transformatie en ontstaat er een positief publiek beeld (M8). Bovendien vinden de respondenten (A2, M8, M9) het prettig dat er veel ruimte is om te experimenteren met activiteiten rondom goed digitaal bestuur.

“Ja, ik denk positief is dat er gewoon heel veel energie is en dat we beseffen dat we hier iets mee moeten. Dat we het [belang van goed digitaal bestuur] op het hoogste niveau wel afgekaderd hebben, dat we ons er bewust van zijn” (A3).

Op het gebied van de ambtenaren zien de respondenten (A3, A6, M9, M11) een toenemende aandacht en bewustzijn rondom digitaal bestuur. Volgens A2, A5 en M9 zit de energie momenteel veelal bij de ambtenaren, die door nieuwe projecten en experimenten te doen, de energie voor goed digitaal bestuur als een “olievlek” proberen te verspreiden: *“Je begint bottom-up. En je gaat het uitspreiden, en op een gegeven moment creëer je een bepaalde massa [draagvlak] hoger in de organisatie” (A2).* Door van kleinere projecten de successen te delen en de meerwaarde te bewijzen, kan het draagvlak zich verder in de organisatie uitbreiden (A2, A5, M11, P12). Respondenten (A3, A5, M8) zien daarnaast dat ambtenaren veel eigenaarschap voelen voor hun projecten en goed digitaal bestuur in hun projecten. Volgens A5 wordt er in sommige teams gewerkt met “eigenaren” van bepaalde projectonderdelen, die daarover zoveel mogelijk verantwoordelijkheden hebben. Volgens A5 werkt dit goed en nemen ambtenaren zo meer en beter hun verantwoordelijkheid voor goed digitaal bestuur. Ook het werken in zelfsturende teams kan bijdragen aan dit gevoel van eigenaarschap (A5). Tot slot gaven respondenten (A6, M8) aan dat het opnemen van externe medewerkers tussen de ambtenaren bijdraagt aan goed digitaal bestuur, omdat zij meer afstand hebben tot bepaalde organisatiestructuren en beter het grotere geheel zien.

“Omdat ik juist niet in de organisatie zit, kijk ik meer vanuit zo’n helikopter [...], want ik wordt niet opgezogen door de dagelijkse gang van zaken. [...] Het is best een hiërarchische organisatie, merk ik, de provincie. Dus als bepaalde haantjes schreeuwen, dan wordt er in een keer heel veel gerend en daar ben ik minder gevoelig voor, omdat ik er extern ben. Dat helpt heel erg” (A6).

Volgens de respondenten (A2, A5, A6, M8) draagt het management momenteel vooral bij door haar rol te pakken als ‘ambassadeur’ of ‘aanjager’ van goed digitaal bestuur. Managers vragen regelmatig aandacht voor het onderwerp bij de ambtenaren, de Gedeputeerde Staten en in de samenleving, bijvoorbeeld via sociale media (A5). In deze rol inspireert en stimuleert het management enerzijds mensen om met goed digitaal bestuur bezig te zijn (A4, A5), maar maken zij zich ook hard voor het onderwerp door budgetten vrij te maken, nieuwe rollen te creëren en tijd voor bepaalde trainingen in te ruimen (A6). Om deze ‘aanjagers’ rol goed te vervullen is er echter wel voldoende kennis en gevoel van noodzaak nodig bij het management om met goed digitaal bestuur aan de slag te gaan.

De politiek draagt volgens de respondenten vooral bij aan de implementatie van goed digitaal bestuur door het onderwerp te blijven agenderen (A2, A3) en doordat zij bijvoorbeeld digitalisering hebben opgenomen in het coalitieakkoord (A2). Momenteel is digitalisering een van de drie speerpunten van het provinciaal beleid van Provincie Zuid-Holland en de verwachting is dat dit na de Provinciale Staten verkiezingen in maart 2023 zo blijft (A2). Door ambities op het gebied van goed digitaal bestuur uit te spreken en op te nemen in de visie en het beleid van de provincie, geeft de politiek de bandbreedte weer waarbinnen de rest van de organisatie kan opereren (A3, A5, P12, P13). Ook zorgt de politiek

ervoor dat het onderwerp steeds zichtbaarder wordt, en meer naar buiten toe wordt uitgedragen (A6, P10, P13). Hierbij zouden de Gedeputeerde Staten de verbinding met de burgers goed behouden.

“Ik denk dat wij dat soms intern nog wel eens vergeten, dat je zo [...] in een koker zit en [doet] wat goed is voor de organisatie. Maar zij [gedeputeerde] kijkt heel erg van voor de burgers [is] dit [goed], voor de burgers [is] dat [goed]. En dat vind ik een heel goede bijdrage die zij meegeeft, ook aan de andere Gedeputeerden” (A6).

4.2.3 Uitdagingen

Volgens de respondenten (M1, A4, A6, O7, M8, M9, P10) is het een uitdaging om de aandacht voor goed digitaal bestuur op de verschillende niveaus vast te houden, vooral naast andere onderwerpen die erg belangrijk zijn en óók prioriteit verdienen (M1, A4, M9). Volgens de respondenten is er meer aandacht nodig voor de nut en noodzaak van goed digitaal bestuur, de trainingen en hulpmiddelen die hiervoor bestaan, de concrete acties die hiervoor nodig zijn en welke rol de provincie en een bepaalde medewerker of team hier concreet in heeft. Ook de af en toe gebrekkige kennis op allerlei plekken in de organisatie (A6, O7, M8, P10, P12, P13) en het gebrek aan tijd en capaciteit bij zowel ambtenaren, managers en politiek worden door de respondenten (A5, A6, M8, P10, P13) als uitdagingen aangewezen.

Bij de ambtenaren zien de respondenten specifiek het gebrek aan kennis (A2, A3, A6, O7, M8, M11), bewustzijn (A2, A3, A4), eigenaarschap (P10, M11) en een doorvertaling naar concrete en expliciete acties (A3, A4, A6, O7, M8) als uitdagingen. Respondenten (A3, A6, O7, M8) gaven aan dat ambtenaren lang niet altijd voldoende competenties en basisvaardigheden bezitten rondom het data gedreven werken. A5 vulde aan dat er momenteel niet genoeg van de ‘juiste’ rollen aanwezig zijn in de organisatie: *“Ik denk heel erg in ‘type’ mensen [...] je hebt gewoon hele verschillende types nodig [...] De verhouding mensen is nu nog heel veel mensen die denken en nog een beetje weinig doeners” (A5).* Daarnaast gaven respondenten (A2, A3, A4) aan dat het een uitdaging is om bij ambtenaren een meer continue bewustzijn te creëren over thema’s rondom goed digitaal bestuur. Volgens A3 is het bewustzijn van ambtenaren op het gebied van goed digitaal bestuur erg afhankelijk van hun soort functie/afdeling. A3 noemde als voorbeeld dat er bij ambtenaren die werken aan data gedreven subsidiebeleid, wat op een heel directe manier invloed heeft op burgers, meer bewustzijn is dan bij ambtenaren die werken aan een voorspelmodel voor wegenonderhoud, waarbij de impact op burgers indirecter is.

“Het is gewoon heel moeilijk om het juiste moment te pakken en dat [...] tussen de oren te krijgen. En dat is natuurlijk een continue proces. Je hebt nieuwe mensen [die zich bewust moeten worden], maar je hebt ook mensen die misschien een tijdje even niet meer zo met het onderwerp bezig zijn geweest, die je mee moet krijgen” (A4).

Tot slot zien de respondenten (M1, A3, A4, A5, A6, O7, M8, M9, M11) een uitdaging in het feit dat ambtenaren het vaak lastig vinden om goed digitaal bestuur concreet en expliciet te vertalen naar hun dagelijkse werk. Hierdoor blijft het concept goed digitaal bestuur te breed en abstract (M1) en wordt het niet goed geoperationaliseerd (A5, M8). Hierdoor kunnen ambtenaren het onvoldoende implementeren in hun dagelijkse werk. Sommige respondenten (A6, M8) vulden hier nog op aan dat ambtenaren vaak weinig vervolg geven als zij bijvoorbeeld een training of masterclass hebben gevolgd omtrent goed digitaal bestuur. A6 denkt dat ambtenaren het dan ook lastig vinden om wat zij in een training hebben geleerd te vertalen naar hun dagelijkse werkzaamheden.

Goed digitaal bestuur lastig kunnen door vertalen naar expliciete en concrete acties werd door de respondenten (M1, A3, A4, A5, A6, O7, M8, M11) ook genoemd als uitdaging voor het management. Volgens de respondenten moet deze doorvertaling namelijk specifiek op het management niveau

gemaakt worden, en schieten managers binnen de provincie hierin dus tekort. Bovendien moeten managers volgens de respondenten (M1, A2, A6, M9) zorgen voor een betere integratie van onderwerpen rondom goed digitaal bestuur met andere onderwerpen en projecten.

“Het kenmerk van een overheidsorganisatie is dat je altijd dertig speerpunten tegelijkertijd hebt [...] Digitale transformatie is topurgent, maar klimaatverandering is ook topurgent en woningbouw ook. Er zijn voor een overheid altijd twintig of dertig topurgente dingen. De kunst is om het [goed digitaal bestuur] dan niet te positioneren als urgentie nummer 31, maar om het te verweven in bestaande urgenties” (M9).

Respondenten (A5, A6, M8, P10, M11) gaven bovendien aan dat zij vinden dat het management te weinig executiekracht heeft om opvolging te geven aan goed digitaal bestuur. *“De werkvloer gaat vaak harder dan het management”* (M9). A5 zegt hierover dat het management de slagkracht mist om voldoende capaciteit, menskracht, denkkraft en uitvoeringskracht vrij te maken. Een gevolg hiervan is dat respondenten (A5, A6, M8, P10, M11) vinden dat er te weinig capaciteit, geld en budget wordt vrijgemaakt om met goed digitaal bestuur aan de slag te gaan. Een verklaring hiervoor kan zijn dat managers een generieke rol hebben. Respondenten (A3, A6, M8, M9) leggen uit dat het gesprek over goed digitaal bestuur vaak stopt omdat er aan de ene kant managers zijn die het proces van digitalisering zo goed mogelijk willen begeleiden, en aan de andere kant managers die een concreet project zo snel mogelijk willen uitvoeren. Zo kunnen volgens A3 de managers die bijvoorbeeld project X zo snel mogelijk willen afronden, kunnen gesprekken over goed digitaal bestuur eerder als blokkerend ervaren in plaats van als nuttig. Door deze tegenstrijdige belangen loopt de implementatie van goed digitaal bestuur vaak vast (A3, A6). Ook de hoeveelheid bureaucratie en regeltjes wordt door de respondenten (A5, A6) gezien als belemmering voor de daadkracht en implementatie van goed digitaal bestuur.

Ook bij de Gedeputeerde Staten spelen er volgens de respondenten (A3, A6) verschillende belangen. Hoewel de Gedeputeerden aangeven de noodzaak te zien om te handelen naar de waarden die wij associëren met goed digitaal bestuur, hebben zij volgens A3 en A6 vaak ook de *drive* om een bepaald project snel af te ronden. Het langer stilstaan bij waarden als participatie, transparantie kan dan als blokkerend worden ervaren voor het zo snel mogelijk voltooien van een bepaald project.

“Een gedeputeerde zegt: ‘ja, maar ik moet het over drie maanden hebben. Punt.’ En dan zeggen wij [ambtelijke organisatie]: ‘ja, maar we willen participatie van burgers. Als we dat willen regelen, dan kost dat minimaal...’ [De gedeputeerde reageert met] ‘Nee, ik wil het over drie maanden hebben. Punt.’ Ja, als je het druk hebt, dan ga je toch afwegen.. En dan maar niet de burgers betrekken, want het moet ook binnen drie maanden af” (A6).

De politiek wordt door sommige respondenten (A5, P10, P13) zelfs gezien als aparte ‘drempel’ vanwege het gebrekkige kennisniveau (A2, A3, A4, A5, P10, M11, P12, P13), het gebrek aan visie en gedeeld beeld (M1, A5, A6, O7, M9, M11, P10, P12, P13). Volgens de respondenten (M1, A5, A6, M9, M11, P10, P13) blijft het dan ook een uitdaging om hen continue bewust te laten zijn van de nut en noodzaak van goed digitaal bestuur, en zo voldoende politieke draagvlak te creëren. P12 zegt hierover: *“Onbekend maakt onbemind”*. Ook gemiddelde hoge leeftijd in de politiek zorgt voor een ‘generatiekloof’ (A6, P10, P13)

“Er wordt heel veel geredeneerd van uit het korte termijn handelingsperspectief. En dat is dan hoe voldoe ik aan de huidige wetgeving [...] Maar er wordt naar mijn mening nog niet heel veel verder gekeken” (P12).

De organisatieverandering van implementatie van goed digitaal bestuur is een continue proces van vallen en opstaan. Met de respondenten uit de praktijk is gesproken over hun ervaringen met de

implementatie van goed digitaal bestuur op dit moment. Dankzij de geïdentificeerde succesfactoren en uitdagingen is in kaart gebracht welke voorwaarden er gelden voor het implementeren van goed digitaal bestuur in een overheidsorganisatie als de Provincie Zuid-Holland. In de volgende paragraaf zal specifiek op de voorwaarden voor de implementatie worden ingegaan.

4.3 Voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur

Deze paragraaf beschrijft de voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur aan de hand van de ervaringen van respondenten uit de praktijk. Hierbij wordt eerst ingegaan op de algemene voorwaarden en zullen vervolgens de voorwaarden op de korte, middellange en lange termijn worden besproken.

4.3.1 Algemene voorwaarden

Deze paragraaf beschrijft de algemene voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur in de praktijk.

Voor de ambtenaren beschrijven de respondenten (A5, M8, P10) een gevoel van eigenaarschap over projecten en het onderwerp goed digitaal bestuur als een voorwaarde voor de implementatie van goed digitaal bestuur. Hoe meer eigenaarschap een ambtenaar over een bepaald project of product voelt, hoe verantwoordelijker hij of zij zich ook zal voelen voor het implementeren van goed digitaal bestuur. Hierbij noemden A5 en M8 ook het lef om te concluderen dat iets niet werkt en afscheid te durven nemen van het oude.

“Probeer dan eens [te] formuleren voor jezelf van wanneer is dit een succes? En als je na een jaar tot de conclusie komt dat dat dus niet gehaald is, ja, dan moet je het gewoon heroverwegen. En heb dan ook het lef om iets stop te zetten of te zeggen we moeten het herijken. Maar blijf niet op de ingeslagen weg, omdat dat nu eenmaal de ingeslagen weg was” (A5).

Daarnaast noemden de respondenten (A4, A6, M8, M11) het betrekken van eindgebruikers in het proces van ontwikkeling van plannen, kaders en projecten als voorwaarde de ambtenaren. Door bijvoorbeeld het team dat in de praktijk met een bepaald instrument aan de slag gaat te betrekken bij de ontwikkeling van dat instrument, zal de implementatie ervan vervolgens ook beter verlopen (A6, M8).

Het merendeel van de respondenten (A2, A3, A4, A5, A6, M8) gaf aan dat het essentieel is om bepaalde ‘aanjagers’ of ‘ambassadeurs’ van goed digitaal bestuur uit het management te hebben die het voortouw nemen in de organisatieverandering. Dit kunnen zowel mensen zijn die veel affiniteit hebben met het onderwerp en deze rol zelf pakken, maar hier kunnen volgens de respondenten (A6, M8) ook specifiek mensen voor worden aangewezen. In deze rol kunnen managers met hun bevoegdheden enerzijds druk uit te oefenen (A2, A4, M8) en anderzijds met hun leiderschap te rest van de organisatie verder te motiveren en stimuleren (A3, A5, A6, M8). A5 zegt hierover: *“Nou, wij hebben echt wel van die voorlopers, zal ik maar zeggen. En nou ja, die lopen als eerste voor de groepen uit. En dat werkt ook wel, want die krijgen gewoon organisatie onderdelen mee”.*

Volgens een aantal respondenten (M1, A2, A5, O7, M9) is het nodig dat het management en/of de politiek bepaalde instrumenten en trainingen meer verplicht gaan maken. Goed digitaal bestuur is immers een onderwerp dat moet vechten om aandacht met andere onderwerpen, zoals het terugbrengen van stikstof en de woningcrisis, en daarom vaker naar de achtergrond verdwijnt (A5). Het is volgens A5 dan ook nodig om minder vrijblijvend naar het onderwerp te kijken en opleidingen en trainingen strakker te organiseren en zo het algehele kennisniveau in de organisatie omhoog te brengen. Zo ziet O7 graag een verplichte startweek bij de indiensttreding bij de Provincie Zuid-Holland

waarbij onderwerpen omtrent goed digitaal bestuur uitgebreid aan bod komen, waar het liefst alle bestaande werknemers ook een keer doorheen moeten. Andere respondenten (A4, A6) zien het meer verplicht stellen echter niet als oplossing. A6 zegt hierover: *“Het moet wel vanuit mensen intrinsiek zelf komen”*.

“Het [wordt] misschien wel onderschat door mensen van ‘oh dat bieden wij vrijblijvend aan’. Maar ja, ik denk dat dat te weinig is. Je hebt een gezamenlijk vertrekpunt nodig en een gezamenlijk kennisniveau om verder te kunnen. En als die volwassenheid niveaus zó ver uit elkaar liggen, ja, dan kom je op een gegeven moment niet verder. Soms moet je om verder te komen dan dingen gaan verplichten” (A5).

Tot slot zien de respondenten (M1, A2, A4, A5, A6, M8, M9, M11) een gevoel van nut en noodzaak op alle niveaus als voorwaarde voor de implementatie van goed digitaal bestuur. Om goed digitaal bestuur te implementeren moet er een continue gevoel van noodzaak ontstaan, en niet alleen wanneer het ‘goed uitkomt’ (A6). Er moet een breed gedragen beeld en besef ontstaan van het belang van goed digitaal bestuur en verantwoord gebruik van data (M1, A2, A4, A5, A6, M8).

Volgens de respondenten (A3, A5, M8, M11) moeten managers en bestuurders op de korte, middellange en lange termijn meer geld vrijmaken voor de implementatie van goed digitaal bestuur. Hiermee kan er op korte termijn meer capaciteit en tijd komen om goed digitaal bestuur te borgen, en kunnen er volgens M8 grote stappen worden gezet. Het gaat volgens A4 immers om een complex en tijdrovend proces, dat vraagt om een langdurige en continue investering van geld.

“Uiteindelijk is digitalisering een gereedschap en daar moet je gewoon elk jaar geld voor uittrekken, net zoals dat we elk jaar geld betalen om ons gebouw te onderhouden of [...] om de wegen in de provincie te onderhouden” (A3).

Volgens P13 kan bovendien de pers/journalistiek een belangrijke rol spelen in het agenderen van goed digitaal bestuur door de juiste vragen te stellen en zo druk uit te oefenen op bestuurders. *“Dat kan dingen wel een zetje geven. Die pers is ontegenwoordig belangrijk”* (P13). Volgens R13 draagt de pers bij door dingen zichtbaarder te maken, en daarmee urgenter.

De algemene voorwaarden die de respondenten identificeerden staan gebundeld in onderstaande tabel. De respondenten identificeren naast algemene voorwaarden ook voorwaarden op de korte, middellange en lange termijn, deze worden in de volgende secties besproken.

Tabel 4: Algemene voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur

Ambtenaren	Eigenaarschap	A5, M8, P10, M11
	Betrekken van eindgebruikers	A4, A6, M8, M11
Managers	Ambassadeurs van goed digitaal bestuur	A2, A3, A4, A5, A6, M8
	Meer verplichten van instrumenten en trainingen	M1, A2, A5, O7, M9
Managers & politiek	Financiële middelen	A3, A5, M8, M11
Algemeen	Journalistiek helpt door agenderen en druk uitoefenen	P13
	Gevoel nut en noodzaak	M1, A2, A4, A5, A6, M8, M9, M11

4.3.2 Voorwaarden op de korte termijn

Deze sectie beschrijft de voorwaarden op de korte termijn voor het implementeren van goed digitaal bestuur in de praktijk.

De respondenten (A2, A3, M8) zien de mogelijkheid en ruimte om te experimenteren op het gebied van digitalisering als een voorwaarde voor ambtenaren op de korte termijn. Door pilots, experimenten en kleine projecten te doen, kan volgens A2 goed worden uitgetest wat wel en wat niet werkt. De ontwikkelingen in technologie en digitalisering gaan zo hard, dat het prettig is om in relatief kleine projecten te experimenteren en te leren (A2, A3). Volgens A2 en M9 worden deze experimenten vaak gedragen door de ambtenaren, die veel energie hebben op het onderwerp. Deze experimenten en eventuele lessen moeten vervolgens zoveel mogelijk gedeeld worden met het management en de politiek, om vervolgens breder in de organisatie steun te krijgen. Op die manier kunnen de energie en de activiteiten rondom goed digitaal bestuur zich *bottom-up* verspreiden (A2, M9, P12).

“Met dat bottom-up begin je, maar op een gegeven moment heb je dan vanaf de top, de politiek maar ook vanaf de organisatie en haar managers de drive, de push nodig. Want anders gaat het niet gebeuren [...] Elke keer [starten we dus] met het idee, van als het een succes is, dan gaan we het opschalen” (A2).

Bovendien gaven de respondenten (M1, A2, A4, A6, M8, M9, P10, P12) aan dat bewustwording, op verschillende niveaus in de organisatie, maar vooral bij ambtenaren noodzakelijk is op de korte termijn. Zo moet er volgens M1 meer aandacht komen voor goed digitaal bestuur en een groter bewustzijn worden gecreëerd door bijvoorbeeld trainingen, workshops en instrumenten (A2, A6), zoals een checklist (A6). Ook meer (basis)kennis en vaardigheden op het gebied van (verantwoorde) digitalisering zien alle respondenten (M1, A2, A4, A5, A6, O7, M8) als voorwaarde op de korte termijn. Volgens deze respondenten is het kennisniveau omtrent goed digitaal bestuur lang niet op alle plekken in de organisatie voldoende. Meer kennis en vaardigheden in de organisatie wordt als noodzakelijk gezien om vanuit een gezamenlijk vertrekpunt aan de slag te gaan met goed digitaal bestuur (M1, A2, A5). M1 zegt hierover: *“vooral ook kennis en kunde, daar moet fors op worden ingezet. Dat is ook heel versnipperd en moet naar een hoger niveau”.*

“Ja, ik vraag me af, moet dan de technische kennis eerst, of moet eerst die cultuurverandering [plaatsvinden] laat ik maar zeggen. Moet eerst dat belang indalen, of [zullen ze] als ze de kennis hebben het belang ook samen meer gaan zien” (P10).

Tot slot is er volgens de respondenten (M1, A3, A4, A5, A6, O7, M8, M9) bij ambtenaren een doorvertaling van het bredere, abstractere concept goed digitaal bestuur naar concrete en expliciete handvatten voor in de praktijk nodig op korte termijn. M1 geeft als voorbeeld dat het nodig is om de wat brede Code Goed Openbaar Digitaal Bestuur (CODIO) een concrete invulling te geven door toepasbare acties te identificeren voor de organisatie als geheel, maar ook voor afzonderlijke teams. A3 noemt dat de visie Waardevol Digitalisering van Provincie Zuid-Holland een vertaalslag nodig heeft, zodat ambtenaren er ook daadwerkelijk mee aan de slag kunnen.

Volgens respondenten (A3, A5, M8, M11) ligt hiervoor een belangrijke taak bij het management. Hierbij moet er volgens respondenten (A5, M8, M11) ook een bepaalde ‘verzakelijking’ van goed digitaal bestuur plaatsvinden, door explicieter na te denken over de taakstelling van de provincie (A5), concrete doelen te stellen en deze te communiceren (A5) en expliciet na te denken over de mogelijke consequenties én opbrengsten van het – al dan niet – behalen van deze doelen (M8, M11).

“Ik denk dat je moet beginnen [...] met het creëren van die concrete handvatten. [Anders] blijf je in abstracte termen zitten, van ‘we mogen geen data gebruiken voor beslissingen

die op individuele burgers impact hebben'. Ja, dat vind ik nog redelijk abstract. Wat betekent dat dan? [...] Dus dat soort doorvertalingen moeten gemaakt worden" (A3).

Deze doorvertaling naar concrete en expliciete acties hangt bovendien samen met een betere communicatie vanuit het management. Respondenten (A5, A6, M8, M9) noemen duidelijke communicatie binnen én buiten de Provincie als voorwaarde op de korte termijn. Zo kan een betere communicatie over de activiteiten die worden ondernomen en de hulpmiddelen die er zijn voor goed digitaal bestuur bijdragen aan het gebruik ervan (A6). Ook naar buiten kan communicatie belangrijk zijn, bijvoorbeeld als het gaat om inkoopvoorwaarden en contracten met externe partijen (A6, M9, P10, P13).

Daarnaast zien respondenten (M1, A2, A5, A6, M9, M11) een betere integratie als een voorwaarde voor het management op de korte termijn. Juist omdat goed digitaal bestuur vaak moet concurreren met andere belangrijke onderwerpen zoals de woningcrisis en stikstof (A6) is het belangrijk om meer de dwarsverbanden te leggen en met elkaar te integreren (A2, A5, A6, M9). Zo kunnen er vaker meerdere vliegen in één klap worden geslagen, en kan tijd worden bespaard. A6 voegt hier aan toe dat de integratie tussen verschillende afdelingen ook een stuk sterker mag: *"Iedereen werkt een beetje in z'n eigen kokers"*. Volgens A6 zouden afdelingen meer voorbeelden met elkaar moeten delen en mee van elkaar moeten leren. Volgens A6 moeten managers bijdragen aan een betere integratie, door tijdens vergaderingen bepaalde onderwerpen 'slim' met elkaar te combineren en integreren.

De respondenten zien het vrijmaken van meer financiële middelen als voorwaarde voor zowel het management als de Gedeputeerde Staten. Door meer geld beschikbaar te stellen voor goed digitaal bestuur, zal in de organisatie meer capaciteit in mankracht, maar ook in kennis en kunnen zijn voor de implementatie van goed digitaal bestuur (M8, M11).

De respondenten (M1, A2, A4, M8, P10, M11) noemden politiek draagvlak als voorwaarde op de korte termijn om goed digitaal bestuur te implementeren. Door goed digitaal bestuur in de politiek op de agenda te blijven zetten, zal in de politiek een groter gevoel van noodzaak ontstaan. Bovendien moet volgens de respondenten (M1, A3, A4, A6, M9, P10, P12, P13) een meer gedeeld beeld in de politiek komen van goed digitaal bestuur, geformuleerd in een visie en/of beleidskader. Het is nodig om een gedeeld beeld te hebben over goed digitaal bestuur, de noodzaak hiervan en de concrete implicaties hiervan voor de rol van de provincie.

"Je hebt politiek draagvlak nodig om het verder te krijgen, om het vervolg van de grond te krijgen [...] Maar dat betekent dat je nu al moet zien dat je in de organisatie [moet gaan] lobbyen en bepaalde onderwerpen [goed digitaal bestuur] moet gaan zien te profileren" (A2).

Ten slotte zien de respondenten (M1, A2, O7, M9) het als voorwaarde om op alle verschillende niveaus terug te kijken op de afgelopen coalitieperiode en voorbereidingen te treffen voor de volgende coalitieperiode. Zo kan er worden nagedacht over welke doelen (al dan niet) behaald zijn, en lessen worden getrokken voor de volgende coalitieperiode (A2). De respondenten zien de verkiezingen als een goed moment voor ambtenaren en managers om het onderwerp meer onder de aandacht te brengen bij de politiek en zo te zorgen dat het in het volgende coalitieakkoord beter wordt verankerd en op de juiste post terecht komt (M1, A2, O7).

"Maar daarnaast [moeten we] zowel bij het terugblikken dadelijk op de coalitieperiode als opmaat naar de volgende coalitieperiode, dit onderwerp [goed digitaal bestuur] ook onder de aandacht brengen. Want er staat al wel iets genoemd in het huidige coalitieakkoord, maar op de laatste pagina. En dat is prima, maar het is [daarom] zeker goed om nu richting de nieuwe coalitieperiode in ieder geval aan te geven wat er speelt" (M1).

De voorwaarden die de respondenten identificeren op de korte termijn staan gebundeld in onderstaande tabel. In de volgende secties zal worden ingegaan op de voorwaarden op de middellange en lange termijn.

Tabel 5: Voorwaarden op de korte termijn voor de implementatie van goed digitaal bestuur

Ambtenaren	Experimenteren Bewustwording Verbeteren kennis en vaardigheden	A2, A3, M8, M1, A2, A4, A6, M8, M9, P10, P12 M1, A2, A3, A4, A5, A6, O7, M8, P10
Managers	Doorvertaling naar concrete/ expliciete invulling Integratie Communicatie (intern) Financiële middelen	M1, A3, A4, A5, A6, O7, M8, M9 M1, A2, A5, A6, M9 A5, A6, M8, M9 A3, A5, M8, M11
Politiek	Politiek draagvlak Gedeeld beeld, geformuleerd in visie Financiële middelen Communicatie (extern)	M1, A2, A4, M8, M9, P10, M11 M1, A3, A4, A6, M9, P10, P12, P13 A3, A5, M8 A6, M9, P10, P13
Algemeen	Terugblik & voorbereiding coalitieperiode	M1, A2, O7

4.3.3 Voorwaarden op de middellange termijn

Deze sectie beschrijft de voorwaarden op de middellange termijn voor het implementeren van goed digitaal bestuur in de praktijk.

Volgens de respondenten (M1, A3, A4, M11) is er bij de ambtenaren een nieuwe *mindset* nodig, waar bewustzijn en kennis rondom goed digitaal bestuur onderdeel van is. Volgens M1 moeten bestaande ambtenaren dit toevoegen in hun profiel als medewerker, maar moet hier ook rekening mee worden gehouden bij de werving van nieuwe medewerkers, in de arbeidsmarkt communicatie. Volgens respondenten (M1, A3, A4, A6, O7, M8, P10) is het dan ook essentieel dat er ook op de middellange termijn geïnvesteerd wordt in de kennis en vaardigheden onder ambtenaren. Volgens de respondenten (M1, A3, M8) moet de inzet op kennis en vaardigheden rondom verantwoorde digitalisering een meer structurele en ‘vaste’ plaats in de organisatie krijgen, omdat het onderwerp zich snel ontwikkelt en de komende tijd waar mogelijk nog relevanter wordt (M8).

“Dat we in zo’n stroomversnelling zitten wat digitalisering betreft, en dat de innovatie op het gebied van techniek, ja, die neemt zulke gigantische vormen aan, dat je onmogelijk kan zeggen dat je onvoldoende kennis en expertise op dat gebied hebt. Dus ben je ook gedwongen om je daar echt elke dag in te blijven ontwikkelen” (M8).

Bij de ambtenaren zien de respondenten (M1, A3, A5, A6, O7) ook het toevoegen van nieuwe rollen als voorwaarde op de middellange termijn. Als voorbeelden geven zij specifieke “sleutelpersonen” voor goed digitaal bestuur (A3), zoals stevigere communicatie adviseurs (A5), een organisatie transformatie adviseur (A5) en een vast (onafhankelijk) ethiek team (A6). Volgens O7 zijn er specifiek rollen nodig die kunnen mediëren tussen de technische kant en ambtenaren. Hoewel de voorkeur uit zou gaan naar het werven van goede data specialisten, is dit volgens O7 lastig te realiseren omdat overheidsorganisaties als werkgever niet aantrekkelijk genoeg zijn. Respondenten (O7, P10, P12) gaven daarom aan dat het op middellange termijn ook nodig zal zijn om meer externe kennis de organisatie binnen te halen, bijvoorbeeld door het inhuren van externe partijen. O7 ziet dan ook nieuwe rollen rondom het borgen van data kwaliteit, algoritme kwaliteit, de inzet van algoritmes en de meer archief achtige taken.

“[We moeten] dus een beetje weg van de meer informatiemanager achtige rollen, en meer toe naar veel specifiekere rollen in deeltaken in dat proces om die de data kwaliteit borgen” (O7).

Volgens O7 en M9 is het voor een beter niveau van kennis en vaardigheden onder ambtenaren nodig om op de middellange termijn het aanbod van instrumenten en hulpmiddelen verder uit te breiden. Zo wil O7 zich zelf gaan bezighouden met de ontwikkeling voor een specifiek kader voor datakwaliteit en een maatschappelijk impact assessment gaan schrijven, waarvan het gebruik in de toekomst mogelijk verplicht wordt gesteld. Het blijven ontwikkelen van hulpmiddelen, instrumenten en kaders is volgens A6 en O7 een belangrijke voorwaarde om het kennisniveau op peil te houden en het onderwerp onder de aandacht te blijven brengen in de organisatie.

Op de middellange termijn is draagvlak nodig bij de politiek en het management, zodat kan worden opgeschaald naar aanleiding van de successen van experimenten en relatief kleine projecten die op de korte termijn zijn uitgevoerd (A2, A3, M9, M11, P12).

Daarnaast moet volgens de respondenten (M1, A2, A3, A4, A6, M8, P10) in de politiek goed digitaal bestuur blijvend op de agenda worden gezet, zodat de visie, doelstellingen, en prioriteiten verder kunnen worden verstevigd en aangescherpt. Door de continue ontwikkeling op het gebied van digitalisering is het nodig dat ook de politiek haar kennis, wensen en doelstellingen blijft aanscherpen (M8). Ook op de middellange termijn zal er volgens respondenten (M1, A2, A6, M11) dan ook weer tijdig moeten worden teruggeblikt op de coalitieperiode en doelen worden gesteld voor de volgende coalitieperiode. A2 legt uit dat de overheid een cyclus van steeds vier jaar heeft, en dat steeds het momentum weer gepakt moet worden om te evalueren en waar mogelijk de visie aan te scherpen.

Volgens de respondenten (A2, A5, O7, M8, P10, P12, P13) moet in de politiek een beter kennis niveau komen om goed digitaal bestuur te kunnen implementeren. De huidige kennis van in de politiek is te beperkt om altijd de juiste vragen te stellen en afwegingen te maken.

“We presenteerden ook jaarlijks onze resultaten [...] aan de Provinciale Staten, en daar kan het best wel bedroevend zijn hoeveel ze ervan af weten, en wat ze daar aan kennis hebben. Voor mij zou er voor goed digitaal bestuur eigenlijk ook best wel meer, betere kennis van digitale zaken moeten zijn, binnen de politiek” (A2).

Ten slotte is volgens de respondenten (A2, A5, O7, M8, M9, P12) op de middellange termijn meer structurele steun nodig vanuit het Rijk en de Europese Unie. Zo hopen de respondenten (A2, A5, M9, P12) dat op de middellange termijn meer geld en wetgeving beschikbaar komt vanuit het Rijk en de Europese Unie en dat de positie van de EU duidelijker en groter wordt. Zo kan de EU volgens P12 optreden als “*frontrunner*” en zo “*kennis delen, voorbeelden opsnoeren en bekendmaken*”. Daarnaast is het volgens A5 een voorwaarde dat er vanuit het Rijk het juiste voorbeeld wordt gegeven op het gebied van goed digitaal bestuur. Volgens A5 is het namelijk lastig om dit op provinciaal niveau als top prioriteit te blijven beschouwen, als de hogere politieke niveaus niet meebewegen.

“[Soms denk ik] ja, jullie [het Rijk] geven zelf het verkeerde voorbeeld! En gelijke monniken is gelijke kappen. Als jij van bepaalde medewerkers integriteit verwacht, dan moet dat door alle lagen [van overheden] heen. En dat heeft ook met dat vertrouwen in die overheid [het Rijk] te maken” (A5).

De voorwaarden die de respondenten identificeren op de middellange termijn staan gebundeld in onderstaande tabel. In de volgende secties zal worden ingegaan op de voorwaarden op de lange termijn.

Tabel 6: Voorwaarden op de middellange termijn voor de implementatie van goed digitaal bestuur

Ambtenaren	Blijven investeren in kennis en vaardigheden Nieuwe rollen & Externe kennis Verdere ontwikkeling instrumenten	M1, A3, A4, A6, O7, M8, P10, M11 M1, A3, A5, A6, O7, P10, P12 A6, O7, M9
Managers & Politiek	Blijven opschalen na successen	A2, A3, M9, M11, P12
Politiek	Kennis en vaardigheden Politiek draagvlak <i>Aanloop nieuwe coalitieperiode, visie aanscherpen</i>	A2, A5, O7, M8, P10, P12, P13 M1, A2, A3, A4, A6, M8, M9, P10, M11
Algemeen	Sterkere positie Rijksoverheid en Europese Unie	A2, A5, O7, M8, M9, P12

4.3.4 Voorwaarden op de lange termijn

Deze sectie beschrijft de voorwaarden op de lange termijn voor het implementeren van goed digitaal bestuur in de praktijk.

Bij de ambtenaren is het op de lange termijn volgens de respondenten (A3, A4, A5, A6, M8, M9, P10, P12) noodzakelijk dat het thema in de haarvaten van de organisatie terecht komt. Hiervoor moeten ambtenaren zich echt eigen maken om naar goed digitaal bestuur te handelen (A2) en moet het thema ook in de politiek op een bepaalde manier “doorleefd” worden (A3, A4). Volgens de respondenten is het dan ook belangrijk om ook op de lange termijn te blijven investeren in kennis en vaardigheden (M1, A3, A6, M8, M9, P12) en activiteiten rondom goed digitaal bestuur te blijven opschalen (A2).

“En voor de lange termijn, moet je eigenlijk er vanuit gaan dat je die ambassadeurs niet meer nodig hebt, maar dat iedereen zo doorleeft is van de voorwaarden die gesteld worden aan goed digitaal [...] Uiteindelijk moeten die waarden en principes van goed digitaal bestuur verankerd worden in het gedrag en DNA van die medewerkers. Dat is echt lange termijn werk, en dat is natuurlijk ook continu onderhoud plegen”(A3).

Daarvoor blijft het volgens de respondenten (M1, A2, A3, M8, P10) voor managers en politiek ook de lange termijn nodig om het onderwerp op de agenda te zetten en daarmee politiek draagvlak te creëren voor goed digitaal bestuur. Zo moeten ook op de lange termijn de visie en de doelstellingen verder worden verstevigd door de politiek (M8). Ook een sterkere positie en steun van het Rijk en de Europese Unie blijven volgens respondenten (A2, A5, M9, P12) op de lange termijn belangrijk voor het implementeren van goed digitaal bestuur in de provincie. Zo kunnen subsidies en wetgeving erg bijdragen aan dit proces (A2).

Bovendien zien de respondenten (A6, O7) op de lange termijn een algemene teruggekeerde balans (equilibrium) tussen de markt, de samenleving en de overheid. Hierbij zal er weer overzicht zijn voor alle partijen en is er een duidelijke rolverdeling. Een groot gebrek aan kennis of capaciteit vormen dan niet langer een obstakel om met de ontwikkelingen rondom digitalisering en goed digitaal bestuur om te gaan.

“Er moet gewoon een nieuw equilibrium bereikt worden waarin de processen goed gereguleerd zijn en alle partijen een rol kunnen pakken, en dat is nu nog zeker niet het geval denk ik. We kunnen nu gewoon heel vaak een rol die we wel willen en misschien wel moeten pakken, niet pakken omdat we geen toegang hebben tot de data [of] omdat we onvoldoende snappen van de werking van de technologie of van de processen” (O7).

De voorwaarden die de respondenten identificeren op de lange termijn staan gebundeld in onderstaande tabel.

Tabel 7: Voorwaarden op de lange termijn voor de implementatie van goed digitaal bestuur

Ambtenaren	Blijven investeren in kennis en vaardigheden Goed digitaal bestuur verankeren	M1, A3, A6, M8 A3, A4, A5, A6, M8, M9, P10, P12
Managers & Politiek	Blijven agenderen & doelstellingen verstevigen	M1, A2, A3, M8, P10
Algemeen	Nieuw equilibrium Sterkere positie Rijksoverheid en Europese Unie	A6, O7 A2, A5, M9, P10

4.4 Afsluitende paragraaf

Volgens de respondenten kan het lastig zijn om voldoende aandacht goed digitaal bestuur te krijgen in de provincie op de verschillende niveaus. Zo is het lastig om ambtenaren te enthousiasmeren om gebruik te maken van de instrumenten en trainingen voor goed digitaal bestuur, vragen andere belangrijke onderwerpen óók de aandacht van het management en zorgen de tegenstrijdige belangen van managers en bestuurders ervoor dat goed digitaal bestuur soms naar de achtergrond verdwijnt.

Uit de interviews blijkt echter ook dat de respondenten het wel belangrijk vinden dat het thema goed digitaal bestuur meer gaat leven. Naar aanleiding van de interviews zijn er voorwaarden geïdentificeerd voor de ambtenaren, managers en politiek op de korte, middellange en lange termijn. Ook zijn er meer algemene voorwaarden geïdentificeerd, welke niet toepasbaar zijn op één van de groepen of één van de termijnen.

In onderstaande tabel staan de voorwaarden voor de ambtenaren, managers en politiek op de korte, middellange en lange termijn gebundeld.

Tabel 8: Voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur

	Ambtenaren	Managers	Politiek	Algemeen
Korte termijn	Kennis en vaardigheden verbeteren Experimenteren Energie bottom-up verspreiden Bewustwording	Doorvertaling naar concrete/expliciete invulling Integratie Communicatie Financiële middelen Meer verplichten van instrumenten en trainingen	Kennis en vaardigheden verbeteren Nieuwe rollen Verdere ontwikkeling instrumenten	Terugblik & voorbereiding coalitieperiode
Middellange termijn	Kennis en vaardigheden verbeteren Nieuwe rollen & Externe kennis Verdere ontwikkeling Instrumenten	Blijven opschalen na successen	Politiek draagvlak Gedeeld beeld, in visie Financiële middelen	Sterkere positie Rijk & EU
Lange termijn	Kennis en vaardigheden verbeteren Goed digitaal bestuur verankeren	Blijven agenderen Doelstellingen verstevigen		Sterkere positie Rijk & EU Nieuw equilibrium
Algemeen	Eigenaarschap Betrekken van eindgebruikers	Ambassadeurs Financiële middelen	Financiële middelen	Journalistiek helpt door agenderen en druk uitoefenen

Een aantal van deze uitkomsten komt overeen met de literatuur uit het theoretisch kader, maar er is ook een aantal nieuwe inzichten opgedaan uit deze dataverzameling. In de conclusie en discussie zal verder worden ingegaan op de relatie tussen de empirische resultaten en de theorie. Ook zullen de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord worden.

5. Discussie

In dit hoofdstuk worden eerst de bevindingen uit het resultatenhoofdstuk aan de hand van de inzichten van het theoretisch kader uiteengezet. Vervolgens worden de theoretische en praktische implicaties van dit onderzoek besproken. Tot slot volgt een methodologische reflectie op het onderzoek met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

5.1 Analyse bevindingen

Op basis van de inzichten uit het theoretisch kader is een conceptueel model ontwikkeld (Figuur 1). Dit model is met behulp van de interviews met respondenten uit de praktijk getest en aangevuld. Zo is aan de hand van de casestudy bij provincie Zuid-Holland een nieuw model ontwikkeld (Figuur 3) dat de voorwaarden voor ambtenaren, managers en politiek weergeeft op de korte, middellange en lange termijn.

In de literatuur (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1996) blijkt dat het kennis- en vaardigheden belangrijk een belangrijke voorwaarde is voor de ambtenaren. Ook uit de praktijk blijkt dat kennis en vaardigheden nodig zijn, niet alleen bij de ambtenaren, maar ook bij de politiek. Bovendien wordt de voorwaarde uit de literatuur, eigenaarschap bij ambtenaren over projecten en de toepassing van goed digitaal bestuur (Coram & Burnes, 2001), in de praktijk bevestigd. Ook de voorwaarde om een organisatiecultuur is waarin experimenteren en af en toe een risico nemen wordt gestimuleerd en gefaciliteerd (Coram & Burnes, 2001; Kotter, 1996), wordt bevestigd aan de hand van de bevindingen uit de praktijk.

In de literatuur werd gesproken over een bepaalde weerstand bij ambtenaren (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kuipers et al., 2014) die kan beperkt door inspirerend leiderschap van managers en politiek (Andrews et al., 2007; Fernandez & Rainey, 2017; Kotter, 1996). De praktijk liet echter zien dat de energie rondom goed digitaal bestuur veelal bij de ambtenaren zit, en dat eerder sprake is van een gebrek aan draagvlak bij het management en de politiek. Volgens de respondenten kunnen ambtenaren hun energie voor goed digitaal bestuur vanuit een bottom-up benadering verspreiden door te experimenteren en kleinere projecten te ondernemen. Door de successen daarvan te delen met het management en de politiek, moet er vervolgens op basis van deze successen verder worden opgeschaald. De praktijk laat dus zien dat er geen sprake is van weerstand bij de ambtenaren, maar eerder sprake van (te) weinig bewustzijn. Een (nog) hoger bewustzijn onder ambtenaren over de betekenis en implicaties van goed digitaal bestuur is volgens de respondenten nodig om de implementatie naar een hoger niveau te tillen.

Waar de literatuur dus focust op inspirerend leiderschap om de ambtenaren mee te krijgen in de organisatieverandering (Andrews et al., 2008; Fernandez & Rainey, 2017; Kotter, 1996), laat de praktijk zien dat er juist een wisselwerking nodig is. Hierin wordt vanuit een bottom-up benadering steun en draagvlak verkregen bij de managers en politiek, zodat er met deze steun meer formele stappen kunnen worden gezet zoals het verplichten van bepaalde instrumenten, het vrijmaken van meer financiële middelen en het verder aanscherpen van de doelstellingen.

Een gedeeld beeld in de politiek moet zich volgens de literatuur vertalen in een visie, strategie en plannen (Fernandez & Rainey, 2017). Dit wordt bevestigd door de respondenten die het hebben van gedeeld beeld als een voorwaarde zien voor zowel de Volksvertegenwoordiging (PS) als de bestuurders (GS). Volgens de literatuur kunnen managers bijdragen door de visie te vertalen in concrete plannen die invulling geven aan de organisatieveranderingen in de werkprocessen (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1996). Dit wordt bevestigd door de grote behoefte aan een concrete doorvertaling en invulling van het begrip in de praktijk. Ook blijkt uit de literatuur dat managers kunnen bijdragen door als *'idea champion'* op te treden en zo andere niveaus in de organisatie kunnen

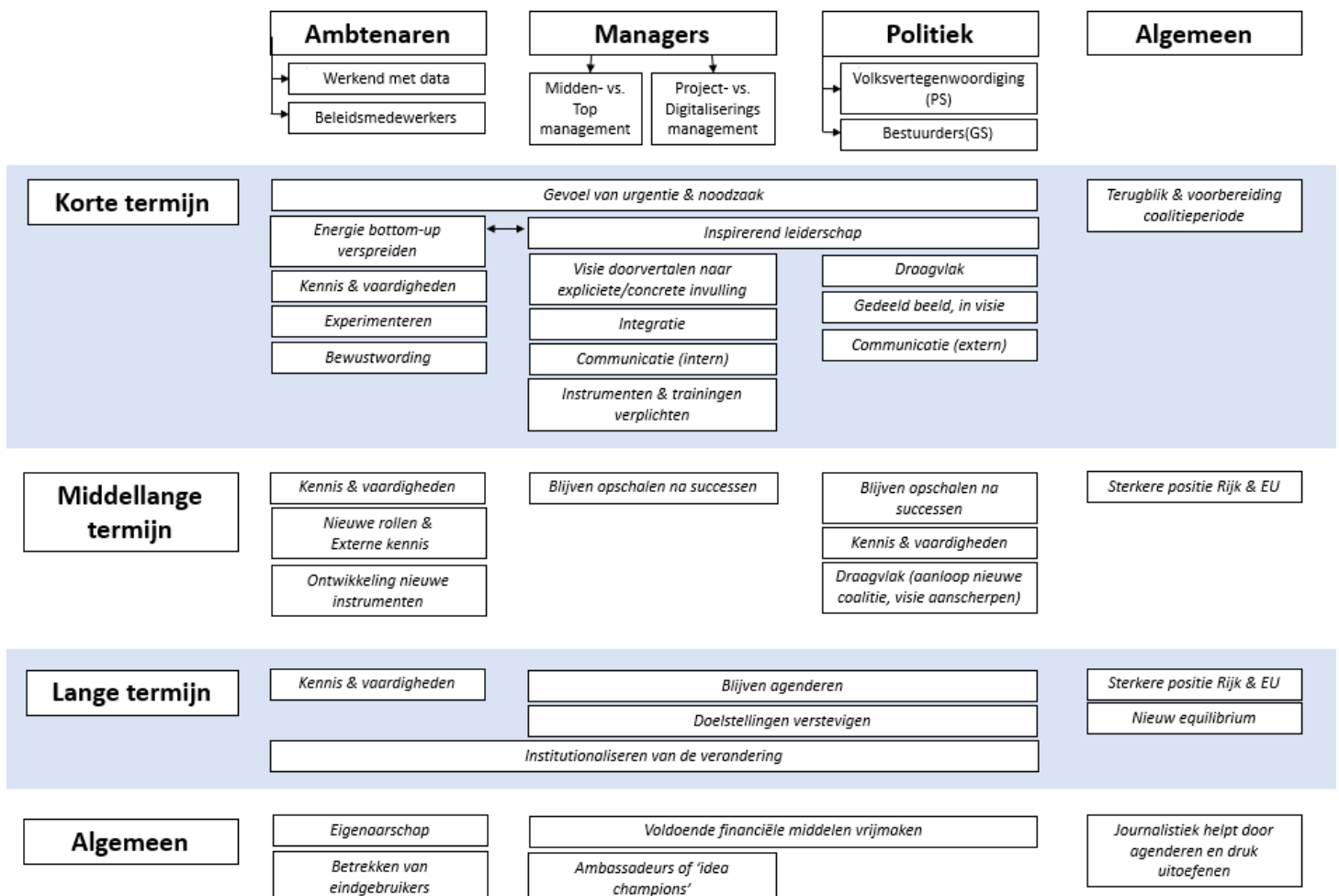
stimuleren en inspireren (Fernandez & Rainey, 2017). Ook dit wordt bevestigd door respondenten die aangaven dat managers als ‘ambassadeurs’ van goed digitaal bestuur kunnen optreden en zo een voortrekkersrol kunnen hebben. Bovendien blijkt uit de literatuur dat het vrijmaken van voldoende financiële middelen door managers en politiek een voorwaarde is (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1996), ook dit wordt bevestigd door de praktijk.

Op de lange termijn moet er volgens Fernandez & Rainey (2017), Kickert (2014), Kotter (1995) een verandering worden geïnstitutionaliseerd in de dagelijkse werkzaamheden op verschillende niveaus in de organisatie. Deze wens voor op de lange termijn wordt bevestigd in de praktijk.

Ook bleken uit de praktijk nieuwe voorwaarden, zoals een sterker standpunt en positie van het Rijk en de Europese Unie rondom goed digitaal bestuur en de bijdrage van de journalistiek in het politiek agenderen en druk uitoefenen. Ook werd in de praktijk meer aandacht besteed aan het strategisch gebruiken van de vierjarige cyclus van politiek bestuurders door de coalitieperiode steeds te evalueren, doelstellingen te verstevigen en de volgende coalitieperiode voor te bereiden. Nieuwe voorwaarden voor ambtenaren zijn het ontwikkelen van nieuwe instrumenten rondom het implementeren van goed digitaal bestuur en het betrekken van de eindgebruikers bij de ontwikkeling van nieuwe producten, instrumenten of andere aspecten van de verandering. Tot slot bleek uit de praktijk de voorwaarde van een betere communicatie en integratie door managers. Ook deze voorwaarden zijn niet genoemd in de literatuur.

De inzichten uit het theoretisch kader en de bevindingen uit het resultatenhoofdstuk staan gebundeld in onderstaande figuur (Figuur 3).

Figuur 3: Voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur



5.2 Theoretische implicaties

In de literatuur over de digitale transformatie bij overheidsorganisaties (Agostini, 2021, Mergel et al., 2019; Reis et al., 2018; West, 2005) en goed digitaal bestuur is de implementatie van goed, verantwoord digitaal bestuur zeer onderbelicht (Dimeski & Tosheva, 2020; Vellekoop & Postma, 2020; Meijer & Ruijter, 2020; Meijer & Schäfer, 2019; Misuraca & Viscusi, 2014; Stol & Bantema, 2021; Wimmer et al., 2020). In dit onderzoek is getracht dit gat te vullen door aan een perspectief van organisatieveranderingsprocessen de implementatie van goed digitaal bestuur te bekijken. Om met dit onderzoek een bijdrage aan de literatuur te over goed digitaal openbaar bestuur te leveren, is een nieuw model ontworpen (Figuur 3). Dit model geeft de voorwaarden er voor ambtenaren, managers en politiek gelden op de korte, middellange en lange termijn voor de implementatie van goed digitaal bestuur weer. De inzichten uit dit model worden in de onderstaande alinea's bediscussieerd.

Zoals hierboven beschreven komen veel bevindingen uit het resultatenhoofdstuk overeen met het conceptueel model. Dit onderzoek laat daarmee zien dat de literatuur over veranderingsprocessen deels ook toepasbaar is op thema's rondom de digitale transformatie en de implementatie van goed digitaal bestuur.

De bevindingen uit het resultatenhoofdstuk laten echter ook verschillen zien met het conceptueel model. Zo wordt in de literatuur gesproken over een weerstand bij ambtenaren die moet worden overwonnen door het leiderschap van managers en politiek (Fernandez & Raieny, 2017; Kickert, 2014; Kuipers et al., 2014). De praktijk laat echter zien dat het eerder andersom is en dat het juist lastig kan zijn om de politiek en managers mee te krijgen. Dit gebrek aan draagvlak bij de managers en politiek komt volgens de respondenten voort uit tegengestelde belangen bij de bestuurders en managers, de hoge leeftijd en politieke voorkeur. Andere redenen hiervoor kunnen zijn dat ambtenaren in hun dagelijkse werkzaamheden meer geconfronteerd worden met de noodzaak van goed digitaal bestuur. Deze praktische voorbeelden in hun dagelijkse werkzaamheden illustreren die de noodzaak van goed digitaal bestuur goed, maar staan verder af van de managers en politiek. Het kan zijn dat de politiek hierdoor andere afwegingen maakt en prioriteiten stelt dan de ambtenaren.

Een andere mogelijke verklaring voor dit verschil tussen empirie en theorie is de benadering van publieke waarden. Volgens de *stakeholder approach* zijn sociale waarden zoals *goed* (digitaal bestuur) door mensen verschillend worden geïnterpreteerd, afhankelijk van hun sociale, politieke en individuele idealen (Vos 1985; Charles, Koppenjan & Ryan, 2007). Zo zal een liberaal het begrip *goed* anders interpreteren dan een sociaaldemocraat. Volgens deze benadering zijn publieke waarden dus niet objectief of universeel, maar worden zij bepaald in het politieke debat en onderhandelingsprocessen. Kenmerkend is dat waar mensen het vaak eens zijn over publieke waarden die op een abstract niveau geformuleerd zijn, er vaak meer verdeeldheid komt wanneer deze abstracte waarden moeten worden geoperationaliseerd en in de praktijk gebracht moeten worden. Zo is bijvoorbeeld het bevorderen van duurzame energie in overeenstemming met de abstracte waarde van duurzaamheid, maar kan er onenigheid zijn over de bouw van een windmolenpark in de buurt van een woonwijk vanwege geluidsoverlast of vanuit esthetisch oogpunt. Op dezelfde manier zullen politieke stakeholders het abstracte concept goed digitaal bestuur waarschijnlijk ondersteunen, maar zijn zij verdeeld over hoe deze abstracte waarden in de praktijk gebracht moet worden. Bij het operationaliseren van de (abstracte) publieke waarde goed digitaal bestuur moet aan een groot aantal waarden tegelijk worden voldaan met schaarse tijd en middelen. Het gevolg is dat er afwegingen moeten worden gemaakt waarbij de verschillende idealen van politici zorgen voor verdeeldheid. Dit kan een verklaring zijn voor het feit dat er binnen de politiek niet altijd even veel draagvlak is voor goed digitaal bestuur en dat zij moeite hebben om een visie te formuleren die verder gaat dan de abstracte publieke waarden.

Aangezien de bestaande literatuur zich vooral richt op de rol van managers en bestuurders in organisatieveranderingsprocessen en de nadruk gelegd op inspirerend leiderschap (Andrews et al., 2008; Fernandez & Rainey, 2017; Kuipers et al., 2014; Kotter; 1996; Van der Voet et al., 2014), draagt dit onderzoek bij aan de literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector, door ook de rol van ambtenaren mee te nemen. Volgens de literatuur zouden managers en bestuurders top-down een gevoel van urgentie en noodzaak moeten creëren om zo de ambtenaren mee te krijgen in de ontwikkeling (Fernandez & Rainey, 2017; Kuipers et al., 2014). Dit onderzoek onderstreept echter de noodzaak van een wisselwerking tussen een bottom-up en top-down implementatieproces. Ook hiermee draagt dit onderzoek bij aan de literatuur over organisatieveranderingsprocessen in de publieke sector.

Een verklaring van bovenstaande verschillen tussen de theorie en de praktijk ligt mogelijk in het feit dat de literatuur die is gebruikt over organisatieveranderingsproces (Connell, 1995; Weiss, 1995) en de voorwaarden voor organisatieverandering in overheidsorganisaties (Kickert, 2014; Kotter, 1995; 1996; Fernandez & Rainey, 2017) niet specifiek gericht was op de digitale transformatie maar op organisatieveranderingen in het algemeen.

Tot slot is de literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector vooral gericht op interne voorwaarden voor de verandering (Fernandez & Rainey, 2017; Kickert, 2014; Kotter, 1995). Dit onderzoek onderstreept echter ook de rol van de journalistiek en de pers. Door goed digitaal bestuur politiek te agenderen, kan de journalistiek bijdragen aan meer draagvlak voor de implementatie ervan. Ook kan de journalistiek druk uitoefenen om goed digitaal bestuur meer te implementeren door veel publiciteit te geven aan bepaalde dilemma's. Mogelijk speelt de journalistiek ook een rol bij andere implementatieprocessen. Hiermee draagt dit onderzoek bij aan de literatuur over de organisatieveranderingen in de publieke sector.

5.3 Praktische implicaties

De bevindingen van dit onderzoek bieden de Provincie Zuid-Holland, maar ook andere provincies en overheidsorganisaties handvatten om goed digitaal bestuur te implementeren. Volgens de benadering van *theory of change* zijn de voorwaarden in dit onderzoek gestructureerd op de korte, middellange en lange termijn (Connell, 1995, Weiss, 1995). Dit laat zien dat de doelen op de korte en middellange termijn, zoals het verbeteren van de kennis en vaardigheden in de organisatie, het vrijstellen van voldoende financiële middelen en het creëren van politiek draagvlak, bijdragen aan de doelen op de lange termijn, zoals het verankeren van goed digitaal bestuur in de organisatie en het bereiken van een nieuw equilibrium.

Het implementeren van goed digitaal bestuur is tijdrovende en complexe organisatieverandering waarvoor acties nodig zijn in de gehele organisatie. Om dit te bewerkstelligen is samenwerking en integratie nodig tussen deze verschillende niveaus. Hiervoor moeten ambtenaren, managers en de politiek meer inzicht krijgen in hun eigen rol en verantwoordelijkheden bij goed digitaal bestuur. Zij moeten inzien dat goed digitaal bestuur niet enkel van hogerop kan worden doorgevoerd, maar dat er op elk organisatieniveau aandacht en competenties moeten zijn om goed digitaal bestuur te borgen. Hiervoor is een wisselwerking nodig waarin goed digitaal bestuur enerzijds bottom-up in de organisatie wordt verspreid vanuit de energie van de ambtenaren, waarbij anderzijds van hogerop door het tonen van leiderschap wordt bijgedragen aan de implementatie van goed digitaal bestuur. Zo kan top-down een 'ambassadeur' uit het management de rest van de organisatie inspireren, kunnen bestuurders hun bevoegdheden inzetten om financiële middelen vrij te maken, bepaalde trainingen of instrumenten te verplichten en goed digitaal bestuur opnemen in beleidskaders en het coalitieakkoord. Het is daarom belangrijk dat het management en de politiek ook het belang van goed digitaal bestuur inzien, zodat

zij kunnen bijdragen aan de verdere bewustwording en verspreiding van goed digitaal bestuur en bijbehorende instrumenten in de organisatie.

Zowel in de literatuur (Coram & Burnes, 2001; Kotter, 1996) als in de praktijk wordt een klimaat waarin experimenteren, leren en af en toe risico's nemen gezien als een voorwaarde. Dit zou een stimulans zijn voor de ambtenaren om met goed digitaal bestuur aan de slag te gaan (Kickert, 2014) en volgens de praktijk een manier zijn voor ambtenaren om successen te behalen en met die goede voorbeelden meer steun en draagvlak bij managers en politiek te creëren zodat er verder kan worden opgeschaald.

Toch lijkt een overheidsorganisatie dit klimaat niet goed te kunnen bieden, omdat het niet wenselijk is dat de juistheid (juridisch, maar ook ethisch) van het overheidsbestuur hiermee onder druk komt te staan. Dit leidt veelal naar het streven om risico's te reduceren (Peeters & Van Twist, 2007). Bovendien zorgen de vele normenkaders die er in overheidsland zijn opgesteld voor een juiste, verantwoorde invulling van het overheidsbestuur voor steeds minder ruimte voor het leren door experimenteren en af en toe een risico nemen. Een schandaal zoals is ontstaan door het gebruik van SyRI zorgt voor een toenemende angst bij overheidsorganisaties om te experimenteren en leidt tot een lagere risicobereidheid. Wildavsky (1988) stelt echter dat het hoe dan ook willen vermijden van fouten en risico's voor hem gelijk staat aan het niets nieuws meer leren. Hij pleit dan ook voor een strategie van *'trial and error'* in plaats van *'trial without error'*, waarbij geen verandering is toegestaan tenzij bewezen is dat het geen schade aan kan richten. Dit is binnen het openbaar bestuur een lastige opgave, aangezien het op voorhand nooit volledig duidelijk wat de goede en negatieve effecten van een verandering kunnen zijn (Peeters & Van Twist, 2007). Met een *'trial and error'* strategie zou volgens Wildavsky (1988) goed bestuur een ontdekkingsreis moeten zijn waarbij ruimte wordt gegeven aan diversiteit, interactie en onvoorspelbaarheid. Immers, technologische ontwikkelingen, medische doorbraken of wetenschappelijke ontdekkingen hadden nooit successen behaald als vooraf alle mogelijke risico's op falen moesten worden uitgesloten.

Voor de implementatie van goed digitaal bestuur is het noodzakelijk dat aandacht wordt geschonken aan de discrepantie tussen de wens voor een klimaat waarin wordt geleerd van experimenten en anderzijds de lage risicobereidheid van overheidsorganisaties en beperkte ruimte die er momenteel is om te leren door te experimenteren.

Tot slot is het nodig om op de korte, middellange en lange termijn te blijven investeren in kennis en vaardigheden. Dit is vooral nodig bij de ambtenaren, maar ook in de politiek moet het kennisniveau omhoog. Door het kennisniveau te verbeteren, nieuwe rollen toe te voegen en meer financiële middelen beschikbaar te stellen zal de capaciteit om goed digitaal bestuur te implementeren toenemen. Tot slot blijkt dat het implementeren van goed digitaal bestuur veel tijd kost, waardoor het vaak de aandacht verliest vanwege andere prioriteiten. Eigenaarschap, bewustzijn en prioriteit zijn nodig om het belang van goed digitaal bestuur structureel in de organisatie te communiceren.

5.4 Methodologische reflectie & vervolgonderzoek

Bij het lezen van dit onderzoek moet met een aantal beperkingen rekening gehouden worden. Ten eerste is dit onderzoek gebaseerd op een totaal van 13 interviews met ambtenaren, managers en personen uit de politiek bij Provincie Zuid-Holland. Dit betekent dat er van iedere groep 3-5 respondenten zijn geïnterviewd. Deze drie groepen respondenten hadden vanuit hun functie een verschillend perspectief op goed digitaal bestuur. Aan de ene kant kan het lage aantal respondenten per groep als beperking worden gezien, omdat er hierdoor misschien een minder goed beeld kon worden geschetst van ieder perspectief. Aan de andere kant is er door de verschillende perspectieven naast elkaar te leggen sprake geweest van een minder verkokerd beeld. Het meenemen van de drie

perspectieven was dan ook waardevol voor het onderzoek, omdat er daardoor een meer holistisch beeld is geschetst van de implementatie van goed digitaal bestuur.

Ten tweede hield het merendeel van de respondenten van de ambtenaren en managers zich vanuit hun takenpakket al actief en direct bezig met de digitale transformatie bij de Provincie Zuid-Holland of digitale ethiek. Hierdoor zijn de bevindingen voornamelijk van medewerkers die in hun dagelijkse werkzaamheden al bezig zijn met thema's rondom goed digitaal bestuur en ontbreken andere inzichten van bijvoorbeeld medewerkers die minder of indirecter te maken hebben met goed digitaal bestuur. Voor een vervolgonderzoek kan het dus interessant zijn om te bepalen welke voorwaarden medewerkers die minder of indirecter betrokken zijn met het onderwerp ervaren voor het implementeren van goed digitaal bestuur.

Ten derde is het onderwerp goed digitaal bestuur en de implementatie ervan, zoals hierboven beschreven, politieker gebleken dan in eerst instantie verwacht. Het kan zijn dat de politieke context van de Provincie Zuid-Holland bepalend is geweest voor de succesfactoren, uitdagingen en voorwaarden die zijn geïdentificeerd. Mogelijk zijn de bevindingen daardoor minder goed te generaliseren naar andere overheidsorganisaties met een andere politieke context. Voor vervolgonderzoek kan het daarom interessant zijn om meer organisaties te onderzoeken en het model van dit onderzoek verder te toetsen en aan te vullen.

Het doel van dit onderzoek was om in kaart te brengen welke voorwaarden er gelden voor het implementeren van goed digitaal bestuur bij overheidsorganisaties in het algemeen. In deze casestudy is alleen gekeken naar de Provincie Zuid-Holland. Het implementatieproces van goed digitaal bestuur manifesteert zich bij Provincie Zuid-Holland mogelijk anders dan bij andere provincies, en zeker dan bij andere overheidsorganisaties zoals ministeries, gemeentes en uitvoeringsinstanties. Bij het lezen van dit onderzoek moet hier dan ook rekening mee worden gehouden. Toch zijn veel publieke organisaties in grote lijnen hetzelfde. Hoewel de politieke context, organisatiestructuur en -cultuur kan verschillen, kunnen de inzichten uit dit onderzoek toch handvatten bieden om de juiste voorwaarden te scheppen en zo ook bijdragen aan hoe andere overheidsorganisaties het implementatieproces van goed digitaal bestuur inrichten.

6. Conclusie

De wetenschappelijke literatuur over de digitale transformatie en organisatieveranderingen in de publieke sector heeft onvoldoende aandacht voor goed digitaal bestuur. Dat is problematisch, omdat overheidsorganisaties steeds meer gebruik maken van data en technologie, zonder hierbij de principes van goed (openbaar) digitaal bestuur na te leven. Dit leidt mogelijk tot risico's voor burgers en andere organisaties. In dit onderzoek stond daarom de volgende onderzoeksvraag centraal: *Welke voorwaarden dragen bij aan het implementeren van goed digitaal bestuur in een overheidsorganisatie?*

Zoals in het theoretisch kader beschreven, wordt in dit onderzoek de implementatie van goed digitaal bestuur beschouwd als een organisatieverandering. Op basis van de wetenschappelijke literatuur zijn er drie niveaus – ambtenaren, managers en politiek – geïdentificeerd die een rol spelen in organisatieveranderingen in de publieke sector. Bovendien zijn er op basis van de literatuur drie termijnen – kort, middellang en lang – gemarkeerd. In het theoretisch kader zijn het concept goed digitaal bestuur en de voorwaarden voor een organisatieverandering beschreven en weergegeven in een conceptueel model (Figuur 1). Om dit conceptueel model te toetsen en aan te vullen is er een kwalitatieve casestudy uitgevoerd bij de Provincie Zuid-Holland met behulp van dertien interviews met ambtenaren, managers en personen uit de politiek. De interviews hadden betrekking op goed digitaal bestuur, de succesfactoren en uitdagingen bij het implementeren van goed digitaal bestuur en de voorwaarden die respondenten uit de praktijk ervaren om goed digitaal bestuur te implementeren. Aan de hand van dit onderzoek is een nieuw model ontwikkeld (Figuur 3) dat de voorwaarden voor ambtenaren, managers en politiek weergeeft op de korte, middellange en lange termijn. Dit onderzoek levert met dit model een bijdrage aan de leemte in de literatuur over de implementatie van goed digitaal bestuur.

Het implementeren van goed digitaal bestuur is tijdrovende en complexe organisatieverandering waarvoor acties nodig zijn in de gehele organisatie. Op de lange termijn is het nodig dat goed digitaal bestuur geïnstitutionaliseerd is en dat er een nieuw equilibrium bereikt wordt. Om dit te bewerkstelligen is samenwerking nodig tussen ambtenaren, managers en politiek en wisselwerking nodig tussen een top-down en bottom-up benadering. Hiervoor moeten zij meer inzicht krijgen in hun eigen rol en verantwoordelijkheden bij goed digitaal bestuur. Zo zijn onder andere de juiste kennis en vaardigheden, eigenaarschap, prioriteit, financiële middelen en visie nodig om goed digitaal bestuur te implementeren.

Deze studie heeft nieuwe voorwaarden geïdentificeerd die mogelijk bijdragen aan een organisatieveranderingsproces en draagt daarom bij aan het wetenschappelijke literatuur over organisatieveranderingen in de publieke sector. Bovendien brengt deze studie in kaart hoe het implementatieproces van goed digitaal bestuur kan worden ingericht aan de hand van concrete voorwaarden op de korte, middellange en lange termijn. Ook laat deze zien dat de voorwaarden voor 'algemene' organisatieveranderingen ook deels toepasbaar zijn op organisatieveranderingen rondom digitalisering en goed digitaal bestuur. Hiermee draagt dit onderzoek bij aan het wetenschappelijk debat over goed digitaal openbaar bestuur (*good digital governance*).

Het model (Figuur 3) dat met deze studie is ontwikkeld, is relevant en mogelijk ook van toepassing op andere provincies en overheidsorganisaties. De komende tijd zal het gebruik van data, innovaties en technologie door overheden almaar toenemen (Schäfer & Van Es, 2017). Hierdoor blijft het relevant om aandachtig, bewust en actief bezig te zijn met een verantwoorde aanpak en de waarden en principes van goed digitaal bestuur te blijven waarborgen. Burgers en organisaties moeten immers beschermd worden tegen de mogelijke negatieve consequenties en risico's die deze ontwikkelingen met zich mee brengen. Met een blik op de toekomst is goed digitaal bestuur daarom relevanter dan ooit.

Literatuur

- Abramson, M. A., & Lawrence, P. R. (2001). The challenge of transforming organizations: Lessons learned about revitalizing organizations. *Transforming organizations*, 1-10.
- Adam, A. M., & Rachman-Moore, D. (2004). The methods used to implement an ethical code of conduct and employee attitudes. *Journal of Business Ethics*, 54(3), 225-244.
- Addink, H. (2012). Het concept van 'goed bestuur' in het bestuursrecht en de praktische consequenties daarvan. *Ars aequi*, 4, 266-275.
- Agostini, M. (2021). Big data and analytics: Opportunities and challenges for firm performance. *Managing Digital Transformation*, 73-86.
- Andrews, J., Cameron, H. & Harris, M. (2008). All change? Managers' experience of organizational change in theory and practice. *Journal of Organizational Change Management*.
- Arrigo, E. (2006). Code of Conduct and Corporate Governance, *Symphonya. Emerging Issues in Management*, 1, 93-109.
- Baker, D. (2007). *Strategic change management in public sector organisations*. Elsevier.
- Boeijs, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Boom Uitgevers Amsterdam.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford University Press.
- Charles, M., Koppenjan, J., & Ryan, N. (2007). Public values and safeguarding mechanisms in infrastructure policies: A conceptual and theoretical exploration. *11th International Research Symposium of Public Management*, 1-13.
- Chen, Y. C. (2017). *Managing digital governance: issues, challenges, and solutions*. Routledge.
- Chikara, B.S. (2015). Good Governance: Role of science, technology and Innovations. *Journal of Social Sciences*, 2(1), 7-14. Geraadpleegd op 15 mei 2022, van <http://www.pubs.iscience.in/journal/index.php/ijss/article/view/295/151>.
- Connell, J. P. (1995). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives. Concepts, Methods, and Contexts. Roundtable on Comprehensive Community Initiatives for Children and Families*. Aspen Institute.
- Coram, R., & Burnes, B. (2001). Managing organisational change in the public sector-Lessons from the privatisation of the Property Service Agency. *International Journal of Public Sector Management*, 14(2), 94-110.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (1999). *Leadership for change: Case studies in American local government*. PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.

- Digitale Overheid. (2020, 6 februari). *Rechtbank: SyRI-wetgeving in strijd met recht op privacy*. Geraadpleegd op 27 juni 2022, van <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/rechtbank-syriwetgeving-in-strijd-met-recht-op-privacy/>
- Digitale Overheid. (z.d.). *NL DIGIbeter. Agenda Digitale Overheid 2021*. Geraadpleegd op 10 maart 2022, van <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nldigibeter/>.
- Dimeski, B., & Tosheva, E. (2020). *The concept of good governance in public institutions with focus on 'digital governance' paradigm*. Geraadpleegd op 17 mei 2022, van http://eprints.uklo.edu.mk/5884/1/KICEVO_2020.pdf.
- Edmondson, A. C., Bohmer, R. M., & Pisano, G. P. (2001). Disrupted routines: Team learning and new technology implementation in hospitals. *Administrative science quarterly*, 46(4), 685-716.
- Eurocities. (2019). *EUROCITIES principles on citizen data*. Geraadpleegd op 19 mei 2022, van https://eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/08/EUROCITIES_citizen_data_principles_final-2.pdf.
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2017). Managing successful organizational change in the public sector. *Debating public administration*, 7-26.
- Georgalis, J., Samaratunge, R., Kimberley, N., & Lu, Y. (2015). Change process characteristics and resistance to organisational change: The role of employee perceptions of justice. *Australian Journal of Management*, 40(1), 89-113.
- Hendriks, F. (2014). Managing organisational change in the public sector-lessons from the privatisation of the property service agency. *International Journal of Public Sector Management*.
- Hinterhuber, A., Vescovi, T., & Checchinato, F. (2021). *Managing digital transformation: Understanding the strategic process*. Routledge.
- Holzer, M., & Callahan, K. (1998). *Government at work: Best practices and model programs*. SAGE Publications. Incorporated.
- Huisman, P. (2020). Hoe de toeslagenaffaire kon gebeuren. *Management Kinderopvang*, 26(2), 36-37.
- Interprovinciaal Overleg. (2020, 28 september). *Interprovinciale gids Ethiek en Digitale Transformatie*. Geraadpleegd op 25 maart 2022, van <https://digitaleprovincies.nl/news/view/8d6ece28-6ccd-4ffd-829d-6101a25d4bad/interprovinciale-gids-ethiek-en-digitale-transformatie-beschikbaar/>.
- Kickert, W. J. (2014). Specificity of change management in public organizations: Conditions for successful organizational change in Dutch ministerial departments. *The American Review of Public Administration*, 44(6), 693-717.
- Klievink, A. J. (2021). *Hollen én stilstaan: hoe data en digitalisering de overheid veranderen*. Doctoral dissertation. Leiden University.

- Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L., & Van Est, R. (2017). *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Kotter, J.P. (1996), *Leading Change*. Harvard Business School Press. Boston. MA.
- Kotter, J.P. (1995) . *Leading Change: Why Transformation Efforts Fail*. *Harvard Business Review* 73(2), 59 – 67.
- Kuipers, B.S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: A literature review. *Public administration*, 92(1), 1-20.
- Meijer, A. J., & Ruijter, H.J.M. (2021). Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO): Borgen van waarden bij de digitalisering van het openbaar bestuur. USBO Advies. Geraadpleegd van <https://www.uu.nl/sites/default/files/CODIO%20-%20Definitief%20-%20Opgemaakt%20-%20210416.pdf>.
- Meijer, A. J., Schäfer, M. T., & Branderhorst, M. (2019). Principes voor goed lokaal bestuur in de digitale samenleving: Een aanzet tot een normatief kader. *Bestuurswetenschappen*, 73(4), 8-23.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government information quarterly*, 36(4). 101385.
- Mergel, I., Kattel, R., Lember, V., & McBride, K. (2018). Citizen-oriented digital transformation in the public sector. *Proceedings of the 19th annual international conference on digital government research: Governance in the data age*, 1-3.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Beginselen van deugdelijk overheidsbestuur. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2009/06/23/brochure-nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur/brochurecodegoedopenbaarbestuur.pdf>.
- Misuraca, G., & Viscusi, G. (2014, October). Digital governance in the public sector: challenging the policy-maker's innovation dilemma. In *Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, 146-154.
- Nijhof, A., Cludts, S., Fisscher, O. & Laan, A. (2003). Measuring the implementation of codes of conduct. An assessment method based on a process approach of the responsible organization. *Journal of Business Ethics*, 45, 65–78.
- OECD Digital Government. (n.d.). *Good digital government practices by country*. Geraadpleegd op 25 maart 2022, van <https://www-oecd-org.proxy.library.uu.nl/governance/digital-government/toolkit/goodpractices/>.
- Overheid van Nu. (2020, 17 november). *De provincie Zuid-Holland wil vooropgaan in digitale transformatie*. Geraadpleegd op 26 juni 2022 van <https://www.overheidvanu.nl/actueel/artikelen/2020/11/17/de-provincie-zuid-holland-wil-vooropgaan-in-digitale-transformatie>.

- Peeters, R., & van Twist, M. J. W. (2007). Een pleidooi voor bestuurlijke bescheidenheid en maatschappelijke veerkracht.
- Provincie Zuid-Holland. (2019a). *Toekomst Agenda. Debat, onderzoeken en verkenningen*. Geraadpleegd op 21 mei 2022, van <https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/25059/toekomstagenda2019-20203spreaddigitaal.pdf>.
- Provincie Zuid-Holland. (2019b). *Waardevol Digitaliseren. Regie op digitale transformatie*. Geraadpleegd op 21 mei 2022, van https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/22490/visie_waardenvol_digitaliseren_docx.pdf.
- Provincie Zuid-Holland. (z.d.). Werken bij de provincie. Geraadpleegd op 9 april 2022, van <https://www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/werken-provincie/>.
- Raad van State. (2018, 31 augustus). *Ongevraagd advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtstatelijke verhoudingen*. Geraadpleegd op 10 maart 2022, van <https://www.raadvanstate.nl/@112661/w04-18-0230/>.
- Reis, J., Amorim, M. Melão, N. & Matos, P. (2018). Digital Transformation: a literature review and guidelines for future research. *World conference on information systems and technologies*. Springer, Cham. 411-421.
- Rothstein, B. (2012). Good governance. In *The Oxford handbook of governance*.
- Schäfer, T., & Van Es, K. (2017). *The datafied society: Studying culture through data*. Amsterdam. Amsterdam University Press.
- Stol, W. & Bantema, W. (2021, 5 oktober). *Lokaal bestuur in de digitaliserende samenleving. Essay over een stap in de ontwikkeling: een handelingskader*. Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Theunissen, M. (2022). *Provincie Zuid-Holland. DX300-2022*. Geraadpleegd op 9 april 2022, van <https://cstories.nl/wp-content/uploads/2022/03/DX300-2022-P-Provincie-Zuid-Holland.pdf>.
- UN Habitat. (z.d.). Digital Rights Governance Framework. Concept Draft Open For Feedback. Geraadpleegd op 20 mei 2022, van https://citiesfordigitalrights.org/sites/default/files/DIGITAL%20RIGHTS%20FRAMEWORK_CONCEPT%20FOR%20FEEDBACK.pdf.
- Van der Voet, J., Kuipers, B., & Groeneveld, S. (2015). Held back and pushed forward: leading change in a complex public sector environment. *Journal of Organizational Change Management*.
- Vellekoop, L. & Postma, R. (2020, 8 juli). Interprovinciale Gids. Ethiek en Digitale Transformatie (IDA). Interprovinciaal Overleg. Geraadpleegd van <https://www.ipo.nl/media/svwnctcv5/1601305597interprovinciale-gids-ethiek-en-digitale-transformatie.pdf>.
- Verschoor, C.C. (2002). It isn't enough to just have a code of ethics. *Strategic Finance*, 84 (6), 22-24.

- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118–144. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>.
- VNG. (2019). Principes voor de digitale samenleving. Geraadpleegd op 25 maart 2022, van https://www.google.com/search?q=vng+principes+digitale+samenleving&rlz=1C1PQCZ_nINL813NL813&oq=vng+principes+di&aqs=chrome.1.69i57j0i22i30j69i64.3063j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8.
- Vos, H. M. (1985). De Moraal van Het Overheidshandelen, *R & R*, 14, 222.
- Vydra, S., Poama, A., Giest, S., Ingrams, A., & Klievink, B. (2021). Big Data Ethics: A Life Cycle Perspective. *Erasmus Law Review*, 1. <https://doi.org/10.5553/ELR.000190>.
- Weiss, C. H. (1995). Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families. *New approaches to evaluating community initiatives: Concepts, methods, and contexts*, 1, 65-92.
- West, D. M. (2005). *Digital government: Technology and public sector performance*. Princeton University Press.
- Wildavsky, A. B. (1988). *Searching for safety* (Vol. 10). Transaction publishers.
- Wimmer, M. A., Neuron, A. C., & Frecè, J.T. (2020, August). Approaches to good data governance in support of public sector transformation through once-only. *International Conference on Electronic Government* (pp. 210-222). Springer, Cham.
- Yallop, A. C., & Aliasghar, O. (2020). No business as usual: a case for data ethics and data governance in the age of coronavirus. *Online Information Review*, 1-5.
- Yang, K., & Pandey, S. K. (2009). How do perceived political environment and administrative reform affect employee commitment? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(2), 335-360.

Bijlage 1: Codeboom

Goed Digitaal Bestuur

- Definitie
- Hulpmiddelen & instrumenten die kaders bieden
 - Mate van gebruik in de organisatie
 - Voorbeelden
- Leeft het thema goed digitaal bestuur?
- Verantwoordelijkheid van goed digitaal bestuur
 - Ambtenaren
 - Managers
 - Politiek
 - Iedereen, als individu
 - Onafhankelijk orgaan

Rollen bij de implementatie van goed digitaal bestuur

- Ambtenaren
- Managers
- Politiek

Succesfactoren

- Ambtenaren
- Managers
- Politiek

Uitdagingen

- Ambtenaren
- Managers
- Politiek

Voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur

- Overig
 - Aanjagers
 - Communicatie
 - Haakjes
- Korte termijn:
 - Bewustwording
 - Integratie
 - Communicatie
 - Experimenteren
 - Expliciete en concrete doorvertaling
 - Geld
 - Gevoel noodzaak
 - Kennis en vaardigheden
 - Politiek agenderen/draagvlak
 - Terugblik & voorbereiding coalitie
 - Visie

- Middellange termijn:
 - Ontwikkelen met eindgebruikers
 - Kennis en vaardigheden
 - Nieuwe rollen
 - Ontwikkeling instrumenten
 - Blijven opschalen na successen
 - Politiek draagvlak
 - Internationaal/rijk
- Lange termijn
 - Kennis en vaardigheden
 - Verankeren
 - Blijven agenderen
 - Equilibrium

Bijlage 2: Topiclijst

Opening	<ul style="list-style-type: none"> • Introductie onderzoek & onderzoeker • Vragen naar toestemmingsformulier + mondelinge toestemming voor opname
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke manier bent u in uw werkzaamheden betrokken bij thema's rondom digitalisering?
Goed Digitaal Bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Wat is goed digitaal bestuur voor u? • Op welke manieren merkt u dat het thema leeft in de organisatie? • <u>Uitleg</u>: drie rollen van ambtenaren, managers en politiek. Vraag: in hoeverre herkent u deze rollen? • Wie is er in uw ogen verantwoordelijk voor goed digitaal bestuur? Waarom? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ambtenaren ○ Managers ○ Politiek • Van welke hulpmiddelen/instrumenten voor goed digitaal bestuur maak jij of maakt de Provincie gebruik? <ul style="list-style-type: none"> ○ Zoals een code • In hoeverre wordt hier in de organisatie gebruik van gemaakt? Waarom wel of niet?
Voorwaarden voor de implementatie van goed digitaal bestuur	<ul style="list-style-type: none"> • Wat gaat er momenteel goed bij het implementeren van goed digitaal bestuur? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ambtenaren ○ Managers ○ Politiek • Wat zijn momenteel de uitdagingen bij het implementeren van goed digitaal bestuur? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ambtenaren ○ Managers ○ Politiek • Wat zijn de voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur? <ul style="list-style-type: none"> ○ Op de korte termijn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambtenaren ▪ Managers ▪ Politiek ○ Op de middellange termijn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambtenaren ▪ Managers ▪ Politiek ○ Op de lange termijn <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambtenaren ▪ Managers ▪ Politiek • Bijvoorbeeld:

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kennis en vaardigheden ○ Gevoel van urgentie & noodzaak ○ Eigenaarschap ○ Nieuwe rollen (reorganisatie) ○ Visie ○ Doorvertaling visie in concrete plannen/invulling ○ Idea Champion die draagvlak creëert ○ Politiek draagvlak ○ Inspirerend leiderschap ○ Weerstand bij ambtenaren overwinnen ○ Financiële middelen ○ Institutionaliseren van de verandering <ul style="list-style-type: none"> • Zijn er nog andere voorwaarden voor het implementeren van goed digitaal bestuur? • Zijn er nog andere aspecten die u graag zou willen bespreken rondom goed digitaal bestuur en de implementatie ervan?
Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> • Bedanken en vervolg onderzoek uitleggen • Eventueel reminder geven voor invullen toestemmingsformulier