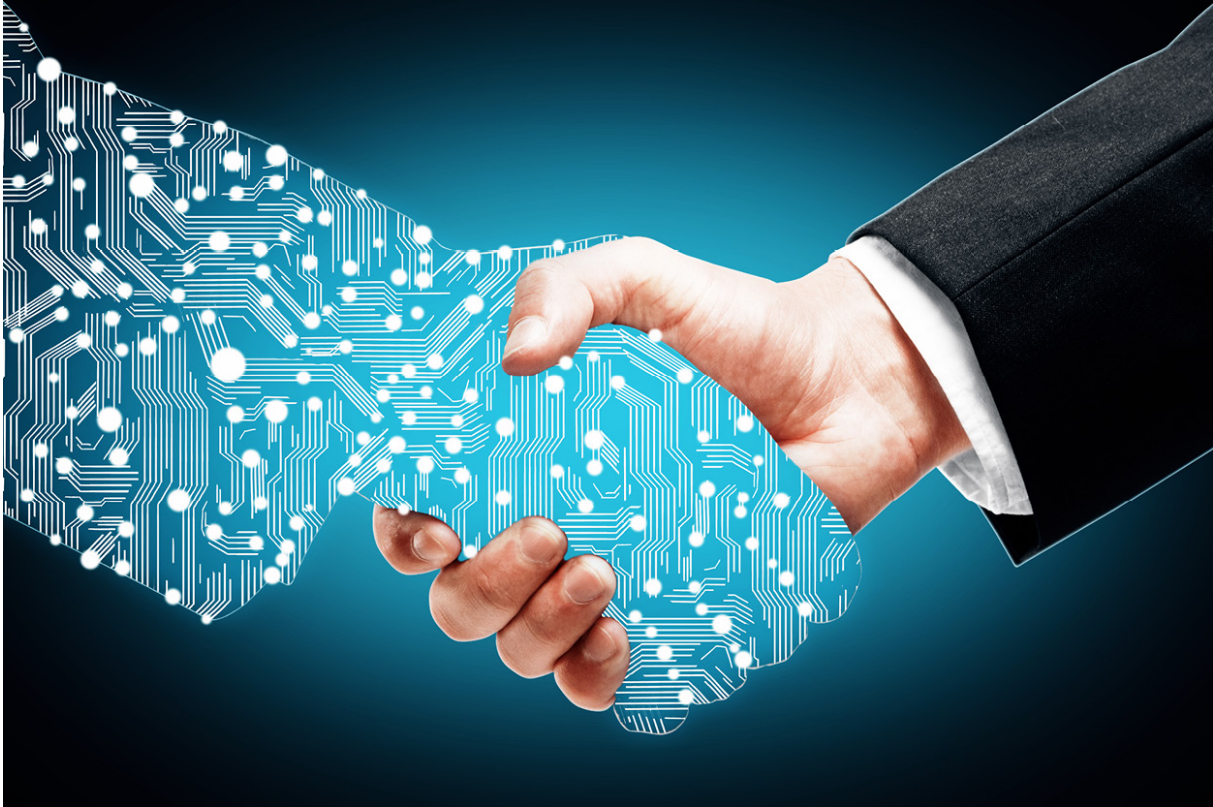


Ornamenteel of Fundamenteel?

*Het beleid van Nederlandse decentrale overheden ten aanzien van digitalisering in de
publieke ruimte*



C. (Christiaan) van der Kaaij, 480169

Begeleider: Dr. S.G. (Sibout) Nootboom

Tweede lezer: Prof. Dr. W.E. (Wolfgang) Ebbers

Masterthesis 'Governance & Management van Complexe Systemen'

Erasmus Universiteit Rotterdam

Woordenaantal (exclusief voorwoord, samenvatting, literatuurlijst en appendices): 18.768

Datum: 22-07-2022

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis. In de eerste helft van 2022 heb ik mij beziggehouden met decentrale overheden en hoe zij omgaan met digitalisering in de publieke ruimte. Het afgelopen halfjaar is bijzonder geweest. De jaarwisseling nog in relatieve corona-hectiek, de komst van de Omikron-variant die -op dit moment van schrijven- wordt gezien als de variant die een einde heeft gemaakt aan de crisis, en door dat halfjaar heen het weer opstarten van het 'normale' leven: werken of studeren op locatie, afspraken niet langer via Zoom of Teams, en uitgaansgelegenheden die weer geopend zijn. Het is een bijzonder halfjaar geweest, ook omdat het het einde heeft ingeluid van mijn tijd als student.

Uiteindelijk heb ik bijna twee jaar over mijn master gedaan. Niet omdat ik vakken niet haalde, maar omdat ik er voor koos om er een jaar te gaan werken bij de gemeente Nissewaard, in plaats van stage te lopen in corona-tijd. Op deze plek wil ik al mijn oud-collega's in Nissewaard hartelijk danken voor alles dat ik daar heb mogen doen en mogen leren. Toen ik op 10 november 2021 solliciteerde bij de NSOB voor een stageplaats was ik even bang dat ik ook in crisistijd zou afstuderen. Gelukkig kon en mocht er steeds meer, en de rest van de stage is geschiedenis! Bij de NSOB heb ik onder begeleiding mijn thesis mogen schrijven. Ik wil in het bijzonder Jorgen Schram enorm bedanken voor zijn hulp en inzet bij het ontwikkelen van deze thesis tot wat het nu is. Ook wil ik alle andere -aankomend- collega's van de NSOB hartelijk danken voor hun kritische reflectie, meedenken en soms ook helpen trekken aan een rem wanneer ik te veel voor de NSOB aan het doen was, en te weinig voor mijn thesis. Ik kijk ontzettend uit naar het komende jaar, waarin ik als trainee bij deze mooie organisatie aan de slag mag gaan! Uiteraard verdient ook Sibout Nootboom een groot woord van dank voor zijn begeleiding vanuit de universiteit. Zijn bemoedigende en opbouwende kritische reflecties en leestips hebben mij ontzettend geholpen in het schrijfproces. Vooral zijn vraag "Waarom boeit dit je nou zo?" is een vraag die ik mezelf regelmatig zal blijven stellen wanneer ik ergens mee bezig ben.

Met het risico dat ik mensen vergeet die ook een grote bijdrage hebben geleverd aan dit stuk, wil ik ook iedereen thuis bedanken: papa, mama, Sander en Annemarie, ook de momenten in de afgelopen tijd waarop ik met jullie totaal niet bezig ben geweest met mijn thesis zijn essentieel geweest voor het stuk dat er nu ligt. Dank voor jullie meedenken en luisteren, maar ook voor alle afleiding. Merel, wij leerden elkaar kennen toen ik in de vroege herfst van 2020 net begon te twijfelen of ik in 2021 wel zou gaan afstuderen. Het advies dat je me toen gaf bleek slechts een voorproefje van alle lessen die ik van jou over mezelf, maar ook over alles om ons heen mag leren. Op de momenten dat ik voor mijn gevoel goed bezig was en op de momenten dat ik overwoog om mijn laptop door het raam te gooien was je er. Vanuit de grond van mijn hart: dankjewel.

Een laatste woord van dank richt ik aan Maarten Ducrot, Joris van den Berg en zelfs Stef Clement. Hun commentaar tijdens de Tour de France maakte dat ik vanaf de grand départ in Kopenhagen iedere dag een paar kleine, mooie momenten van afleiding kon vinden tijdens het schrijven van deze thesis.

Christiaan van der Kaaij,
22-07-2022

*'Wat komen we veel moeilijkheden tegen op dit pad',
zei Kleine Draak.*

*'Inderdaad,' beaamde Grote Panda,
'maar we hebben van allemaal iets geleerd.*

*En bedenk hoe mooi het uitzicht zal zijn
Als we de top bereiken.'*

Naar: Grote Panda & Kleine Draak (James Norbury, 2021)

Samenvatting

Ornamenteel of Fundamenteel? Het beleid van Nederlandse decentrale overheden ten aanzien van digitalisering in de publieke ruimte is, zoals de titel al zegt, een onderzoek dat inzicht biedt in de manier waarop Nederlandse decentrale overheden (waterschappen, provincies en gemeenten) omgaan met vragen die digitalisering met zich mee kan brengen. Op niveau van de Rijksoverheid is er veel aandacht voor dit vraagstuk. Daar is overwegend ook meer menskracht beschikbaar om vragen rondom een specifiek thema te beantwoorden. Hoe duiden Nederlandse decentrale overheden de urgentie voor dit vraagstuk? Zien ze een rol voor zichzelf en zo ja, welke? En vinden die decentrale overheden dat ze daar zelf in slagen? Op die vragen van urgentie, sturing en evaluatie geeft dit onderzoek antwoord. Door 41 beleidsdocumenten van diverse Nederlandse decentrale overheden te analyseren en op basis van die analyse verdiepende gesprekken te voeren met 11 respondenten geeft dit onderzoek een antwoord op de hoofdvraag *Hoe sturen Nederlandse decentrale overheden op ontwikkelingen door digitalisering en hoe wordt deze sturing in de praktijk ervaren?*

Uit de analyse van beleidsdocumenten en interviews blijkt dat Nederlandse, decentrale overheden het unaniem erover eens zijn dat digitalisering een groot vraagstuk is voor hun eigen organisaties. Er is echter, zowel binnen de organisaties als tussen organisaties, moeite om dat vraagstuk van richting en een deel van een antwoord te voorzien. Oorzaken daarvan zijn dat kennis over het onderwerp zowel binnen als buiten organisaties zeer gefragmenteerd en verkokerd is. Ook wordt in- en externe kennis en expertise van het onderwerp niet volledig benut, bijvoorbeeld door het gebrek aan vertrouwen in externe partijen of het niet volledig begrijpen van het vraagstuk. Een derde bemoeilijkende factor in het verder brengen van het vraagstuk is het feit dat politiek draagvlak zeer wisselend kan zijn, of onderhevig aan een verandering van prioritering binnen de eigen organisatie. Ten slotte blijkt dat Nederlandse decentrale overheden het vraagstuk overwegend te veel benaderen vanuit een procesgedachte en niet vanuit een systeemgedachte: de complexiteit van het vraagstuk wordt niet altijd (h)erkend.

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek volgen drie aanbevelingen voor Nederlandse decentrale overheden: (1) Leren heeft misschien een kop, maar geef het nooit een staart, (2) Kijk, vanuit het algemeen belang, verder dan een bestuursperiode en (3) Probeer niet in isolatie te evolueren, zoek lotgenoten. Aan het einde van het onderzoek worden vijf aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan. Zo wordt geadviseerd om verdiepend onderzoek te doen naar (1) meertaligheid binnen organisaties, (2) hoe beleid te borgen zonder te vervallen in pilots zonder fundamenteel doel, (3) de invloed van de komst van een nieuwe bewindspersoon op de urgentie van een onderwerp, (4) de invloed van vertrouwen van burgers op de manier waarop Nederlandse decentrale overheden beleid rondom digitalisering vormgeven en (5) vergelijkbaar onderzoek uit te voeren bij kleinere Nederlandse decentrale overheden.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
INHOUDSOPGAVE	4
1. INLEIDING	6
1.1. AANLEIDING	6
1.2. PROBLEEMSTELLING	7
1.3. DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG	8
1.4. DEELVRAGEN	8
1.5. RELEVANTIE	9
1.6. LEESWIJZER	10
2. THEORETISCH KADER	11
2.1. DIGITALISERING IN DE PUBLIEKE RUIMTE	11
2.1.1. <i>Wat is publieke ruimte?</i>	11
2.1.2. <i>Fysieke en digitale elementen van de publieke ruimte</i>	12
2.1.3. <i>Hoe om te gaan met digitalisering van de publieke ruimte?</i>	13
2.2. COMPLEXITEIT IN EEN DIGITALISERENDE PUBLIEKE RUIMTE	14
2.2.1. <i>Wat is complexiteit?</i>	14
2.2.2. <i>Het verschil tussen gecompliceerdheid en complexiteit</i>	15
2.2.3. <i>Complexiteitsperspectief op de toekomst</i>	16
2.3. CONCEPTUEEL MODEL	17
3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	19
3.1. ONDERZOEKSOPZET	19
3.2. ONDERZOEKSSTRATEGIE	21
3.2.1. <i>Interviews</i>	21
3.2.2. <i>Respondenten</i>	23
3.3. ONDERZOEKSKWALITEIT	23
3.4. OPERATIONALISERING	24
4. URGENTIE	27
4.1. URGENTIE IN BELEIDSDOCUMENTEN	27
4.2. BELEIDSANALYSE ALS VERTREKPOINT VOOR INTERVIEWS	28
4.3. URGENTIE IN INTERVIEWS	28
4.3.1. <i>Invloed van politiek en bestuurders</i>	29
4.4. ANALYSE VAN RESULTATEN	30
5. STURING	32
5.1. STURING IN BELEIDSDOCUMENTEN	32
5.1.1. <i>Sturing</i>	32
5.1.2. <i>Netwerkperceptie</i>	33
5.2. BELEIDSANALYSE ALS VERTREKPOINT VOOR INTERVIEWS	34
5.3. STURING IN INTERVIEWS	35
5.4. ANALYSE VAN RESULTATEN	36
6. EVALUATIE	38
6.1. EVALUATIE IN BELEIDSDOCUMENTEN	38
6.2. BELEIDSANALYSE ALS VERTREKPOINT VOOR INTERVIEWS	38
6.3. EVALUATIE IN INTERVIEWS	39
6.4. ANALYSE VAN RESULTATEN	40
7. DIGITALISERING: ORNAMENT OF FUNDAMENT?	42

7.1.	CONCLUSIE	42
7.2.	IMPLICATIES	43
7.3.	DISCUSSIE	45
7.4.	PRAKTISCHE AANBEVELINGEN	46
7.4.1.	<i>Leren heeft misschien een kop, maar geef het nooit een staart</i>	46
7.4.2.	<i>Kijk, vanuit het algemeen belang, verder dan een bestuursperiode</i>	47
7.4.3.	<i>Probeer niet in isolatie te evolueren, zoek lotgenoten</i>	47
7.5.	WETENSCHAPPELIJKE AANBEVELINGEN	47
8.	LITERATUURLIJST	49
	APPENDIX A: INTERVIEWLEIDRAAD	57
	APPENDIX B: OVERZICHT VAN RESPONDENTEN	58
	APPENDIX C: GEBRUIKTE BELEIDSDOCUMENTEN	59

I. Inleiding

I.1. Aanleiding

“De huidige digitale revolutie biedt geweldige kansen voor onze samenleving en economie. [...] Tegelijkertijd zorgt digitalisering voor een digitale kloof en groeiende ongelijkheid in onze samenleving” (Rijksoverheid, 2022, blz. 33).

Met de komst van het vierde kabinet-Rutte is er in ieder geval sprake van één novum als het gaat over het coalitieakkoord. In alle voorgaande akkoorden onder zowel premier Mark Rutte als oud-premier Jan-Peter Balkenende wordt zeer beperkt gesproken over digitalisering en er wordt nergens gesproken over een ‘digitale revolutie’. Coalitieakkoorden zijn over het algemeen teksten met veel genuanceerde woordkeuzes en neutrale bewoordingen. Door te kiezen voor de term ‘digitale revolutie’ lijkt het alsof de schrijvers van het coalitieakkoord willen aangeven dat digitalisering vanaf nu een aanzienlijk urgenter onderwerp op de agenda wordt. Het is niet alleen gebleven bij bovenstaand citaat: voor het eerst is er een staatssecretaris die zich expliciet bezig gaat houden met digitalisering, in de persoon van Alexandra van Huffelen (Sabel, 2022). De staatssecretaris is onder meer belast met de informatiesamenleving & overheid, digitale veiligheid overheid, open data, normering beleid digitalisering en desinformatie en de Nederlandse digitaliseringsstrategie (Ministerie van AZ, 2022).

Al in 2014 deed de Commissie-Elias in een parlementair onderzoek stevige uitspraken op het gebied van ICT bij de overheid: de Rijksoverheid heeft haar ICT-projecten niet onder controle en de politiek beseft niet dat ICT overal is (Tweede Kamer, 2014). Na dit onderzoek is het Adviescollege ICT-toetsing in het leven geroepen, waarin drie leden en achttien medewerkers zich bezighouden met de slagingskansen van ICT-projecten en adviezen ter verbetering (Sabel, 2022; Ministerie van BZK, 2022). En acht jaar na de Commissie-Elias is het dan nu zo ver dat er ook een staatssecretaris Digitalisering benoemd is. Haar verantwoordelijkheden gaan verder dan alleen die van de ICT van de Rijksoverheid: in een wereld waar in digitalisering een steeds grotere rol gaat spelen dient de overheid de impact van digitalisering niet langer te onderschatten en zich meer af te vragen wat deze ontwikkeling voor burgers betekent (Trommel, 2022; Sabel, 2022). Bovendien krijgen Nederlandse decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) steeds meer te maken met digitalisering (PBL, 2013; VNG, z.d.). Maar het ministerie van BZK heeft een eigen CIO¹ en een groot ambtelijk apparaat. Hoe moeten -kleinere- Nederlandse decentrale overheden omgaan met de uitdagingen die digitalisering met zich meebrengt?

¹ Chief Information Office, houdt zich bezig met digitaliseringsbeleid

1.2. Probleemstelling

De Nederlandse waterschappen, provincies en gemeenten zijn -wellicht met uitzondering van de vier grootste gemeenten- kleinere ambtelijke organisaties dan de ministeries. Maar, veel gevolgen van digitalisering zijn juist merkbaar in die kleinere ambtelijke organisaties.

Digitalisering heeft veel invloed op de dienstverlening van overheden. Vergunningen moeten digitaal aangevraagd worden, verhuizingen digitaal doorgegeven en data-gedreven beleid dient de norm te worden in provincie- waterschaps-, stad- en gemeentehuizen (van de Bilt & de Putter, 2020). Los daarvan zijn in de publieke ruimte ook ontwikkelingen door digitalisering waarneembaar, bijvoorbeeld door de komst van AirBNB, *darkstores*² en deelscooters. Deze ontwikkelingen kennen voordelen, maar ook nadelen; geluidsoverlast door toeristen in AirBNB's en darkstores en deelscooters die de looproute van bijvoorbeeld mindervaliden kunnen opbreken (NOS, 2020; Bos, 2022; Theeuwen, 2019; Koops, 2021; Pointer, 2022). Ten slotte zijn er ook diverse wetten met een digitale dimensie waar decentrale overheden mee om dienen te gaan. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop decentrale overheden zich hebben moeten voorbereiden op de komst van de AVG³ of de Woo⁴ als vervanger van de Wob⁵. Waarmee dan praktische vragen kunnen rijzen: mag een bewindspersoon zijn privémail of telefoonnummer gebruiken? Zijn WhatsApp-berichten opvraagbaar (Verhagen, 2020)?

Hoe gaan decentrale Nederlandse overheden om met deze ontwikkelingen door digitalisering? Als inwoners of partijen een klacht indienen wordt in principe teruggevallen op de kaders die geboden worden door wet- en regelgeving. Maar, die kaders zijn er in het geval van digitalisering niet altijd. En als ze er al zijn, dan raken de kaders relatief snel verouderd: Europarlementariër Axel Voss (EVP) pleitte in 2021 voor een herziening van de AVG (uit 2016) omdat deze niet werkt bij gezichts- of stemherkenning of kunstmatige intelligentie (Brouwer, 2021). De toekomst kan alle kanten op gaan, maar er wordt van het systeem gevraagd om nu een richting te kiezen. Wat de gevolgen van die beslissing op de lange termijn kunnen zijn is onmogelijk te voorzien (van der Steen, 2016). Met iedere keuze die een decentrale overheid maakt wordt het risico gelopen dat die overheid zichzelf opsluit in iets dat in de toekomst het resultaat is van beslissingen uit het verleden (Gerrits & Marks, 2015). Op iedere mogelijke manier kunnen ontwikkelingen van digitalisering zo disruptief zijn dat er in bestaand beleid van decentrale overheden geen rekening kon worden gehouden met die ontwikkeling (Poincaré, 1885; van der Steen, 2016). Wat moet je dan, als Nederlandse decentrale overheid, met beperkte capaciteit en zo'n grote opdracht?

² Een *darkstore* is een fysiek distributiecentrum dat niet voor bezoekers toegankelijk is. Hierdoor is er meer ruimte voor winkelinventaris en kunnen gebruikers online een bestelling plaatsen om die op dezelfde dag -of binnen hetzelfde uur- thuis te laten bezorgen of af te halen bij het distributiecentrum (Dearth, 2022).

³ Algemene Verordening Gegevensbescherming

⁴ Wet open overheid

⁵ Wet openbaarheid bestuur

1.3. Doelstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is het bieden van inzicht in de manier waarop Nederlandse decentrale overheden omgaan met vragen die digitalisering met zich mee kan brengen. De onderzoeksvraag luidt daarom: *Hoe sturen Nederlandse decentrale overheden op ontwikkelingen door digitalisering en hoe wordt deze sturing in de praktijk ervaren?*

1.4. Deelvragen

In het vervolg van deze paragraaf worden de deelvragen, die gezamenlijk de hoofdvraag beantwoorden, opgeschreven en uitgewerkt. Wanneer er in de deelvragen wordt gesproken over 'ontwikkelingen door digitalisering', worden de ontwikkelingen in de publieke ruimte als gevolg van co-evolutie tussen digitale en fysieke elementen bedoeld.

1. *Wat wordt er in de literatuur geschreven over digitalisering en de manier waarop zij invloed heeft op Nederlandse decentrale overheden?*

De eerste deelvraag schetst hoe digitale en fysieke elementen in de publieke ruimte elkaar raken en zich in samenhang ontwikkelen. Op die manier wordt de context van het onderzoek geschetst. Wat is digitalisering? Wat wordt daarvan gemerkt in het dagelijks leven? Hoe verhouden die concepten zich tot elkaar? Aan de hand van een theoretische verkenning worden deze vragen beantwoord en wordt onderzocht hoe die ontwikkeling te typeren is. Die typering wordt deels gegeven met inzichten in 'waar het schuurt', maar ook door die ontwikkeling te benaderen vanuit een complexiteitsperspectief en vanuit de filosofie. Hiervoor wordt onder andere literatuur van Van der Steen (2016) gebruikt, om dieper in te gaan op hoe -in dit geval- Nederlandse decentrale overheden omgaan met onzekerheid en onvoorspelbaarheid.

2. *Hoe krijgt de urgentie van het vraagstuk rondom digitalisering gestalte in beleid van Nederlandse decentrale overheden?*

Zoals in de aanleiding beschreven is er op dit moment in de landelijke politiek en Rijksoverheid veel aandacht voor vraagstukken rondom digitalisering. De tweede deelvraag beschrijft of deze urgentie ook iets is dat waarneembaar is in beleid van Nederlandse decentrale overheden, en zo ja, op wat voor manier. Deze vraag wordt beantwoord door beleidsdocumenten van Nederlandse waterschappen, provincies en gemeenten die over digitalisering gaan te analyseren. Hier wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de taal die in beleidsdocumenten wordt gebruikt, hoe die beleidsdocumenten tot stand gekomen zijn en op wat voor manier die urgentie dan precies naar voren komt. Of, in het kort: wat is er volgens die Nederlandse decentrale overheden aan de hand op het gebied van digitalisering?

3. *Hoe sturen Nederlandse decentrale overheden op ontwikkelingen door digitalisering?*

In diezelfde beleidsdocumenten wordt onderzocht hoe Nederlandse decentrale overheden proberen de sturen op ontwikkelingen die voortkomen uit digitalisering. De beleidsdocumenten bieden inzicht in mechanismen die decentrale overheden proberen in te zetten. Daarnaast biedt de analyse ook inzicht in welke rol die decentrale overheden voor zichzelf binnen dit proces zien en hoe decentrale overheden kijken naar partners waarmee binnen dit vraagstuk al dan niet gewerkt wordt. In het kort: hoe pakken Nederlandse decentrale overheden vraagstukken rondom digitalisering aan?

4. *Hoe evalueren Nederlandse decentrale overheden de manier waarop zij tegen vraagstukken rondom digitalisering aankijken en hoe diezelfde vraagstukken aangepakt worden?*

De laatste deelvraag is een verdiepende vraag die voortkomt uit deelvraag 2 en 3. Eigenlijk is de vraag in het kort, als verlengde op deelvraag 2 en 3: en lukt dat ook? Deze vraag wordt beantwoord nadat op basis van beleidsdocumenten in kaart is gebracht hoe Nederlandse decentrale overheden de urgentie rondom digitaliseringsvraagstukken zien en wat ze vervolgens met die urgentie doen. Door verdiepende interviews te organiseren met respondenten die betrokken zijn bij digitaliseringsvraagstukken van Nederlandse decentrale overheden wordt nader geduid hoe doelen en uitspraken die in beleidsdocumenten naar voren zijn gekomen in de praktijk uitwerking hebben. Op basis van onderwerpen die uit de analyse van beleidsdocumenten naar voren zijn gekomen wordt een semigestructureerd interview opgezet. Op die manier krijgt beleidstaal ook een verhalende kant en worden diepere inzichten geboden in de manier waarop beleid in de praktijk uitwerking heeft.

1.5. Relevantie

Dit onderzoek is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant. De Nederlandse maatschappij krijgt steeds meer te maken met gevolgen van digitalisering en speelt daar zelf een grote rol in (Smit, 2020; Koops, 2021). Deze ontwikkeling brengt dat Nederlandse decentrale overheden voor nieuwe vragen komen te staan die eerder nog niet relevant waren. Hoe gaan die decentrale overheden om met ontwikkelingen die de manier waarop zij eerder werkten en met anderen samenwerkten drastisch verstoren? Door te analyseren wat er volgens die decentrale overheden aan de hand is op het gebied van digitalisering, hun bijbehorende aanpak te onderzoeken en te bespreken hoe dit in de praktijk geëvalueerd wordt kan beter begrepen worden hoe Nederlandse decentrale overheden omgaan met ontwikkelingen van deze aard. Wanneer bovenstaande vragen uitgewerkt zijn kunnen daar ook aanbevelingen uit voortvloeien die de werkwijze van de decentrale overheden verder kan brengen.

Vanuit de wetenschap zijn er diverse theorieën en opvattingen over de manieren waarop binnen een complex systeem gestuurd kan worden. Tegelijkertijd is het onbekende sturen lastig; je weet niet wat je niet weet en het effect van een ingreep is evengoed onvoorzien. Het kan daarom soms voelen alsof je een wolk probeert te slaan (Gerrits, 2013).

Door beleidsstukken te analyseren en verdiepende interviews te houden kan nader worden geduid hoe Nederlandse overheden aankijken tegen een complex vraagstuk als deze. In een wereld van steeds snellere digitale ontwikkelingen wordt duidelijk dat (decentrale) overheden niet de organisaties zijn die vooroplopen op het gebied van kennis. Dat schreef de eerder aangehaalde Commissie-Elias al. Er is een sterke afhankelijkheid van externe factoren. Door nader te duiden hoe overheden een vraagstuk als digitalisering beschouwen en behandelen kan een verrijking zijn voor bestaande complexiteitstheorieën.

1.6. Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk van deze thesis wordt het theoretisch kader uiteengezet en daarmee de eerste deelvraag behandeld. In hoofdstuk 3 wordt de methodologie van het onderzoek verantwoord. Vervolgens worden in de hoofdstukken 4, 5 en 6 thematisch de resultaten en bijbehorende analyse gegeven. In hoofdstuk 4 staat het thema 'urgentie' centraal (deelvraag 2), in hoofdstuk 5 'sturing' (deelvraag 3) en in hoofdstuk 6 'evaluatie' (deelvraag 4). In hoofdstuk 7 staan ten slotte de conclusie, discussie en wetenschappelijke en maatschappelijke aanbevelingen die uit dit onderzoek voortkomen.

2. Theoretisch Kader

Om in kaart te brengen hoe Nederlandse decentrale overheden omgaan met vragen die digitalisering met zich mee kan brengen, is het van meerwaarde om eerst een aantal concepten die in hoofdstuk 1 al geïntroduceerd zijn te bespreken en nader toe te lichten. Hoofdstuk 2 besteedt aandacht aan al deze concepten en op die manier ook aan deelvraag 1 (*Wat wordt er in de literatuur geschreven over digitalisering en de manier waarop zij invloed heeft op Nederlandse decentrale overheden?*). In het eerste deel wordt ingegaan op hoe digitalisering invloed heeft op de publieke ruimte waar burgers samen komen. Vervolgens wordt beschreven hoe de rol van de overheid binnen dat geheel kan worden beschouwd. Het tweede deel besteedt aandacht aan complexiteitstheorie. De complexiteitstheorie wordt aangehaald, omdat de rol van decentrale overheden binnen dit geheel complexe doelen, instrumenten en gevolgen teweegbrengt. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model waar in de behandelde concepten in relatie tot elkaar worden weergegeven. Dit model zet voor het vervolg van deze thesis uiteen hoe besproken concepten in de praktijk in relatie tot elkaar onderzocht zullen gaan worden.

2.1. Digitalisering in de publieke ruimte

2.1.1. Wat is publieke ruimte?

Voordat ingegaan wordt op digitalisering, is het van meerwaarde om eerst te beschrijven wat de publieke ruimte nou precies is. De Wet openbare manifestaties, die spreekt over 'openbare plaatsen' vertelt ons: "... plaats die krachtens bestemming of vast gebruik open staat voor het publiek" (Art. 1 lid 1 Wet openbare manifestaties, 2010). Juridisch gezien is 'openstaan voor publiek' niets anders dan een plek waar men zich zonder restricties kan en mag begeven. De publieke ruimte is meer dan dat: er is sprake van contact of van -positieve of negatieve- confrontaties. Hannah Arendt beschrijft in *The Human Condition* (1999) dat de openbare of publieke ruimte een *space of appearance* kan zijn. Arendt beschrijft die space of appearance als een plaats waar mensen samen kunnen komen om te spreken en te handelen. De space is niet alleen een ruimte voor expressie, maar ook voor interactie; voor relaties. De plaats waar een space ontstaat is afhankelijk van het moment waarop mensen in dialoog met elkaar komen.

De publieke ruimte wordt beschouwd als een plaats die open staat voor publiek en waar mensen samenkomen voor expressie en interactie. Als een ruimte open staat voor publiek, dan is die ruimte niet privé. De gebruiker van de publieke ruimte is daarmee ook 'tijdelijk' eigenaar geworden van het stukje publieke ruimte dat gebruikt wordt, binnen de kaders dat iedereen binnen de publieke ruimte vrij en gelijk is (Meyer, De Josselin De Jong & Hoekstra, 2006). Maar, niet iedereen acht de publieke ruimte als een plaats waar interactie altijd in vrijheid mogelijk is. In de Wet openbare manifestaties zijn een aantal kaders opgenomen over interacties in de publieke ruimte die eerst gemeld moeten worden voordat ze gehouden mogen worden. Het belijden van godsdienst of het organiseren van betogingen

zijn daar voorbeelden van. Wetgeving van deze en vergelijkbaar aard maakt dat Harvey (2016) stelt dat de publieke ruimte sterk wordt gedomineerd door de staat, waardoor er in die ruimte een weinig gevarieerd en onvrij maatschappelijk leven te leiden is. Daarom pleit diezelfde Harvey er voor publieke ruimte los te maken van wet- en regelgeving zodat de publieke ruimte daadwerkelijk eigendom van mensen kan worden.

Dit onderzoek benadert de publieke ruimte als een plaats die open staat voor publiek en waar mensen onder gedeeltelijk toezicht van de staat samen kunnen komen voor expressie en interactie in diverse vormen. De publieke ruimte staat voor iedereen open, waardoor de meeste confrontaties met onbekenden zijn (Lofland, 1985). Hiermee is in kaart gebracht wat de publieke ruimte aan sich is. Maar wat zijn specifiekere fysieke en digitale aspecten in de publieke ruimte?

2.1.2. Fysieke en digitale elementen van de publieke ruimte

In de publieke ruimte zijn diverse fysieke en digitale elementen terug te vinden. De publieke ruimte is, zoals aangegeven, geen specifiek eigendom, maar van ons allemaal. Straten of pleinen hebben geen eigenaar, slechts 'deeleigenaren'. Maar, als niemand eigenaar is, zou er ook geen sprake zijn van onderhoud van die publieke ruimte. De inrichting en het beheer van de publieke ruimte is daarom een verantwoordelijkheid van overheidsinstanties (Welzen, 2015). De inrichting van straten en pleinen, met cafés, winkels, bloemperken en parkeerplaatsen maken de fysieke publieke ruimte tot wat hij is: veelzijdig. Het is daarom lastig om een specifieke invulling of beschrijving van dat fenomeen te geven. Fysieke aspecten in de publieke ruimte zien we als alles dat in de werkelijkheid bestaat en letterlijk aan te raken is (Van Dale, z.d.).

De publieke ruimte is van alle tijden: pleinen bestonden al in de oudheid. Op de agora kwamen mensen in de Griekse oudheid al samen en wisselden met elkaar van gedachten (Mark, 2022). Digitalisering heeft die agora ingrijpend veranderd. De digitale revolutie is sinds de drukpers de belangrijkste gebeurtenis op het gebied van informatieverbreiding (Clarke, 2012). Steeds meer werk dat eerst handmatig werd uitgevoerd, wordt nu door computers gedaan. Denk aan diverse bedrijfsprocessen, administratie of rekenwerk (Tuinstra, 2022). Dat proces noemen we digitalisering: werk wordt steeds minder handmatig of analoog verricht en steeds meer digitaal. Als werk digitaal wordt verricht, kan steeds meer informatie van dat werk digitaal worden opgeslagen. Die digitale informatie, gestructureerd en ongestructureerd, staat beter bekend als 'data' (WRR, 2016; Tuinstra, 2022).

Digitalisering en de komst van data beïnvloeden de manier waar op mensen met elkaar samenleven. Zo zijn er gevolgen voor hoe we communiceren, hoe we werken en hoe onze economie functioneert (Weltevreden, 2007). Bunders (2017) beschrijft vier soorten gevolgen van de digitalisering: digitalisering kan bijdragen aan verandering, digitalisering schept verwachtingen, digitalisering is regelmatig een onderdeel van de aanpak van maatschappelijke vraagstukken en digitalisering kan lokale democratieën versterken. In dit onderzoek is voornamelijk aandacht voor de eerste twee categorieën. Digitalisering kan bijdragen aan verandering en op die manier zorgen voor nieuwe impulsen. Die impulsen

kunnen zowel een kans als een bedreiging zijn. Daarnaast scheidt digitalisering ook verwachtingen: burgers verwachten nou eenmaal van de overheid dat zij actueel blijft (Ibid.). Maar hoe blijf je als overheid dan actueel; hoe blijf je aan die verwachtingen voldoen? Dat is een vraag die overheden zichzelf ook stellen.

2.1.3. Hoe om te gaan met digitalisering van de publieke ruimte?

Er zijn drie manieren waarop technologie in plaatselijke culturen ingebed kan worden: door de ontwikkeling te negeren, af te remmen of te stimuleren (Sheikh, 2017). Als een ontwikkeling wordt genegeerd door decentrale overheden stopt die ontwikkeling niet. Markt en bedrijfsleven gaan dan het initiatief nemen. Wanneer een decentrale overheid ervoor zou kiezen om een technologische ontwikkeling af te remmen worden kansen van digitalisering gemist. Ook bestaat het risico dat het afremmen van een ontwikkeling die voortkomt uit digitalisering wettelijk niet mag. Een voorbeeld daarvan is het teruggedraaide verbod op AirBNB's in de gemeente Amsterdam door de Raad van State (2020). Het stimuleren van technologische ontwikkelingen vraagt van decentrale overheden om bijzonder veel aandacht te bewaren voor de keerzijde van die ontwikkelingen (Sheikh, 2017).

Het stimuleren van digitalisering kan leiden tot bepaalde innovatiedoelen die een (decentrale) overheid zichzelf stelt. De keerzijde van het actief nastreven van die doelen is dat bepaalde andere publieke waarden in de verdrinking kunnen komen. De maatschappij en technologie ontwikkelen in samenhang: technologie geeft vorm en invulling aan leven en omgeving. Dat kan zowel verruimend als beperkend werken voor andere publieke waarden. De risico's die digitalisering met zich mee kan brengen zijn niet altijd te overzien. De verruimende en beperkende gevolgen van digitalisering en de mogelijke risico's die digitalisering met zich meebrengt maken dat er altijd winnaars en verliezers bij technologische ontwikkelingen zijn (Van Est et al., 2018, Teisman et al., 2016).

Zoals eerder aangegeven in 2.1.2.: Digitalisering beïnvloedt de manier waarop mensen met elkaar samenleven (Weltevreden, 2007). Bunders (2017) stelt dat burgers altijd van overheden verwachten dat zij actueel en op de hoogte blijft van digitale ontwikkelingen. Daarmee is er ook de verwachting dat alle overheden, wanneer voor hen relevant, digitalisering op een hoogwaardige en actuele manier blijven aanbieden. Daarmee komt de vraag naar digitalisering voort uit specifieke vragen vanuit de samenleving. Waarom kan een paspoort niet digitaal aangevraagd worden? Waarom moet ik bellen met een klantcontactcentrum als ik ook via WhatsApp in contact kan komen met een waterschap, provincie of gemeente? Waarom is er nog geen sprake van digitaal, vanuit huis stemmen? Dit kan ook andersom plaatsvinden: aanbieders of innovators die aan de samenleving vragen wat voor soort digitale ontwikkeling zou bijdragen aan het 'makkelijker' maken van het leven. Op die manier beïnvloeden digitalisering en de publieke ruimte elkaar. Er is daarom sprake van co-evolutie tussen digitalisering en de publieke ruimte (Trein, 2017). De interactie tussen die twee domeinen kan frequent zijn. Op dat moment kan de relatie tussen twee sectoren geïnstitutionaliseerd raken. Op die manier ontstaan er ook ideeën over hoe die onderlinge

relatie zou moeten zijn, wat kan leiden tot informele spelregels tussen die domeinen (Djelic, 2010; Trein, 2017).

Informele spelregels, de manier waarop mensen met elkaar samenleven en de verwachtingen die burgers blijven houden van de overheid maakt dit speelveld regelmatig lastig te overzien. Er gebeurt buitengewoon veel. De realiteit in de publieke ruimte zou complex genoemd kunnen worden. Maar wat is complexiteit? Op die vraag gaat dit hoofdstuk vanaf 2.2. dieper in. Aan het einde van dit hoofdstuk volgt een conceptueel model waarin alle elementen van zowel publieke ruimte als digitalisering als complexiteit worden teruggebracht in dat model.

2.2. Complexiteit in een digitaliserende publieke ruimte

2.2.1. Wat is complexiteit?

Als de wereld zou bestaan uit twee elementen die elkaar altijd opvolgen zou die hele wereld voorspeld kunnen worden: Na A komt altijd B en na B komt altijd A. De wereld bestaat echter uit oneindig veel elementen die op verschillende manieren voor kunnen komen. Ook zijn die elementen soms, afhankelijk van bijvoorbeeld tijd en plaats, met elkaar verbonden, of juist niet. De interactie tussen elementen leidt tot nieuwe, andere, onverwachte uitkomsten. De hoeveelheid interacties, waarmee die interacties zijn en de intensiteit van die interacties zijn onvoorspelbaar. Het geheel is altijd anders dan de som der delen, terwijl tegelijkertijd zichtbaar is dat ontwikkelingen van dat geheel wél voortkomen uit de manier waarop de delen functioneren en met elkaar interacteren (Klijn, 2008). Een gevolg hiervan kan zowel stabiliteit als willekeur zijn, dat is onvoorspelbaar. Die onvoorspelbaarheid noemen we complexiteit (Gerrits, 2013; Rescher, 2020; Waldrop, 1993).

Complexiteitstheorie verklaart bijvoorbeeld waarom kleine veranderingen of gebeurtenissen kunnen leiden tot grote veranderingen in grotere systemen, waardoor ontwikkelingen non-lineair verlopen en door meerdere krachten gedreven worden (Jervis, 1998; Teisman & Klijn, 2008). In het openbaar bestuur, waar consequenties van bepaalde handelingen regelmatig onvoorzien waren en waar er niet één actor bestaat met alle kennis in huis is daarom sprake van complexiteit. Omdat er meerdere actoren nodig zijn om kennis en expertise te kunnen delen, is er in het openbaar bestuur sprake van *governance networks* (Ansell & Gash, 2007). Begrip van complexe systemen is daarom van grote meerwaarde voor het begrijpen van het openbaar bestuur. Een onderdeel van complexe systemen is padafhankelijkheid. Dat wil zeggen dat eerder genomen afslagen kunnen niet 'teruggedraaid' worden. Wanneer in het verkeer een verkeerde afslag wordt genomen is het mogelijk om weer om te draaien, maar dat betekent niet dat verspilde benzine ook weer terugkomt, of dat 'ontzien' kan worden wat op de verkeerde afslag gezien is. Ontwikkelingen van het verleden tot het heden hebben grote invloed op ontwikkelingen van het heden tot in de toekomst. (Gerrits, 2013; van Buuren, Boons & Teisman, 2012).

Gerrits (2013) beschrijft dat complexiteit niet te onderdrukken valt: het is er altijd. Het menselijk verlangen om de wereld zo eenvoudig mogelijk te verklaren en conform in te

grijpen is daarmee in praktisch iedere situatie een poging met zeer beperkte kans op succes. De wereld is niet eenvoudig te verklaren. Wanneer een organisatie zich niet bewust is van de invloed van haar omgeving, dan blijft iedere gedeputeerde, iedere heemraad en iedere wethouder zich in raadsvergaderingen verantwoorden voor het feit dat zaken toch anders zijn gelopen dan vooraf was vastgelegd in een plan. Of, in andere woorden, dat de realiteit zich niet heeft gehouden aan de theoretische weergave van die realiteit (Grobman, 2005; Anderson, 1999; Gerrits, 2013).

Om in de realiteit te kunnen functioneren zonder chaos te creëren is voor organisaties een bepaalde mate van vrijheid nodig, maar het is lastig te duiden hoe veel. Een voorwaarde voor die vrijheid is een realistische voorbereiding op wat komen gaat zonder alle mogelijke scenario's steeds uit te willen werken: leren aanpassen aan veranderingen in de omgeving en vooral blijvende bewustwording en alertheid op veranderingen in de context (Grobman, 2005; Lewis, 1994). Het zou bijvoorbeeld kunnen helpen de realiteit te beschouwen als een video en niet als een foto. Wanneer een proces wordt beschouwd als foto is het alleen mogelijk om een stilstaand fenomeen te zien. Het is niet mogelijk om te zien wat voor of na de foto is gebeurd of zal gebeuren. Wanneer er wordt gekeken naar een video valt op dat ieder 'shot' een ander beeld werpt op wat er gebeurt. Ook kan de omgeving beter in kaart gebracht worden, en wordt bijvoorbeeld duidelijk waarom objecten zijn zoals ze zijn (Teisman & Klijn, 2008).

Een proces dat als video wordt weergegeven is geen proces meer, maar een systeem (Gerrits, 2013). Het verschil tussen denken in processen of systemen zit met name in de focus. Een proces focust op spelers, een systeem focust op interacties tussen die spelers (Ibid.). Die focus op interactie maakt dat ook de dynamiek, de manier waarop interactie zich afspeelt, een significante rol speelt. Klijn (2008) stelt hierbij dat het praktisch onmogelijk is om grip te krijgen op dynamiek door haar onvoorspelbaarheid. Het is strategischer om te leren hoe een organisatie zichzelf het best kan aanpassen aan alle soorten ontwikkelingen.

2.2.2. Het verschil tussen gecompliceerdheid en complexiteit

Met het eerdergenoemde voorbeeld van de foto en de video kan ook het verschil tussen gecompliceerdheid en complexiteit nader worden uitgewerkt (Teisman & Klijn, 2008). Een foto kan een bepaald moment helder in kaart brengen. Een beeldende handleiding kan bijvoorbeeld helpen om iets in elkaar te zetten. Een helder stappenplan met duidelijke afbeeldingen van schroefjes en planken helpt bij het in elkaar zetten van een kast. De interactie tussen schroef, plank en gat staat vast en kan niet veranderen. De enige beïnvloeding zou een beperkt aantal externe factoren kunnen zijn, zoals de kwaliteit van het materiaal. Die externe factoren zijn allemaal te definiëren. In theorie kan je een kast ook steeds weer uit elkaar halen en in elkaar zetten zonder dat er aan de kast iets verandert. Een gecompliceerd proces is aan de hand van dat voorbeeld te beschrijven: interactie tussen een overzichtelijke hoeveelheid actoren staat vast en alle mogelijke uitkomsten zijn in kaart te brengen (Poli, 2013).

Theoretisch gezien is een organisme uit elkaar te halen, al klinkt dat wellicht ietwat morbide. Een gezond, gemiddeld mens levert dan organen, diverse vloeistoffen, duizenden kilometers aan zenuwen, botten, spieren, huid en diverse andere zaken (The Society for Neuroscience, 2018). Wanneer datzelfde mens in elkaar wordt gezet zal die dit experiment niet meer na kunnen vertellen. De interactie tussen alle onderdelen van het menselijk lichaam is namelijk beweeglijk en daarmee complex (van Twist, van der Steen & Chin-A-Fat, 2017; Poli, 2013). Het geheel is meer dan de som der delen omdat het alleen omdat het geheel alleen kan functioneren in combinatie met elkaar (Klijn, 2008). Zelfs met een video zou het nog lastig zijn om precies weer te geven hoe het hele lichaam functioneert, maar het geeft meer informatie dan slechts een foto (Teisman & Klijn, 2008).

Gecompliceerdheid en complexiteit zijn in bovenstaande tekst, aan de hand van twee voorbeelden, nader toegelicht. Of er sprake is van gecompliceerdheid proces of een complex systeem wordt met name bepaald door de rol van interacties binnen een proces of systeem. Staat interactie tussen actoren vast, dan is er sprake van een gecompliceerd proces. Kan de interactie beweeglijk en daarmee onverwacht zijn, dan is er sprake van een complex systeem (Bil & Teisman, 2017; Poli, 2013). De beweeglijkheid van een complex systeem genereert onvoorspelbaarheid. In het eerste hoofdstuk werd al beschreven dat er bij problemen nú wordt gevraagd om een richting. Maar, het is veelal onduidelijk wat de gevolgen van bepaalde ontwikkelingen op de lange termijn zijn. Hoe is het dan mogelijk om als organisatie voorbereid te zijn op die onvoorspelbare complexiteit?

2.2.3. Complexiteitsperspectief op de toekomst

Hoe kan een organisatie zich voorbereiden op iets waarvan we niet weten wat het is, hoe het er gaat komen, wanneer het er gaat komen, wie er last van gaan hebben? Van der Steen (2016) stelt die vraag kernachtiger: “[...] *hoe maken we ons klaar voor wat we niet kennen?*” (pp. 8). Om ons voor te bereiden op complexiteit in de toekomst onderscheiden we vier soorten onzekerheid (Van der Steen, 2016; Rumsfeld, 2002): de *known-knowns*, de *unknown-knowns*, de *known-unknowns* en de *unknown-unknowns*. Een *known-known* is een zaak waarvan men weet dat men het weet, op basis van wetenschap, ervaring en het alledaags weten. Een *unknown-known* is iets dat een bepaald individu niet weet, maar een ander individu of andere individuen wel. Niet iedereen beschikt over dezelfde kennis, of iemand heeft voor een bepaalde situatie gewaarschuwd, maar werd niet gehoord. Een *known-unknown* is een zaak waarvan men weet dat men het niet weet. Als we spreken over bijvoorbeeld klimaatverandering weten we dat de situatie er over vijf jaar anders uit ziet dan nu. We weten alleen niet *hoe* die situatie er dan precies uit ziet, dus is het een bekende onbekende. Ten slotte zijn er de *unknown-unknowns*: je weet niet dat je iets niet weet. Het ligt buiten de kaders, en zodra je het binnen de kaders zou trekken, is het *known*. Niet alles is binnen de kaders te trekken, niet alles behoeft concrete invulling. Een *unknown-unknown* is er ook niet om ontmanteld te worden, maar wel om bewust van te zijn (van der Steen, 2016; Rumsfeld, 2002).

Van der Steen (Ibid.) beschrijft dat beleid in veel gevallen probeert om het onbekende wél te ontmantelen, door het in het verlengde van het bekende te leggen: digitalisering is een 'tool' in bestaande structuren en flitsbezorgers zijn een nieuwe soort supermarkt. Maar, wanneer het onbekende wordt benaderd als 'op zichzelf staand', dan zijn flitsbezorgers alleen te benaderen als een nieuw fenomeen. Nederlandse (decentrale) overheden hebben van nature, zoals ieder mens dat ook heeft, de wens om het onbekende te ontmantelen tot het bekende. Daarmee is ontwikkelen van beleid ook op basis van de verwachting dat er tussen interventies en gevolgen altijd een lineaire verbinding is (van der Steen, 2016). De eerdere toelichting van complexiteit en complexe systemen maakt duidelijk dat het zeer onwaarschijnlijk is dat interventies binnen een complex systeem lineair kunnen verlopen van interventie naar gewenst gevolg van die interventie (Gerrits, 2013; Waldrop, 1993). Interventies binnen complexe systemen zijn eerder te zien als lussen: oorzaken en gevolgen werken op elkaar in en kunnen leiden tot onverwachte uitkomsten of zelfversterkende mechanismen (van der Steen, van Twist, Fenger & le Cointre, 2013).

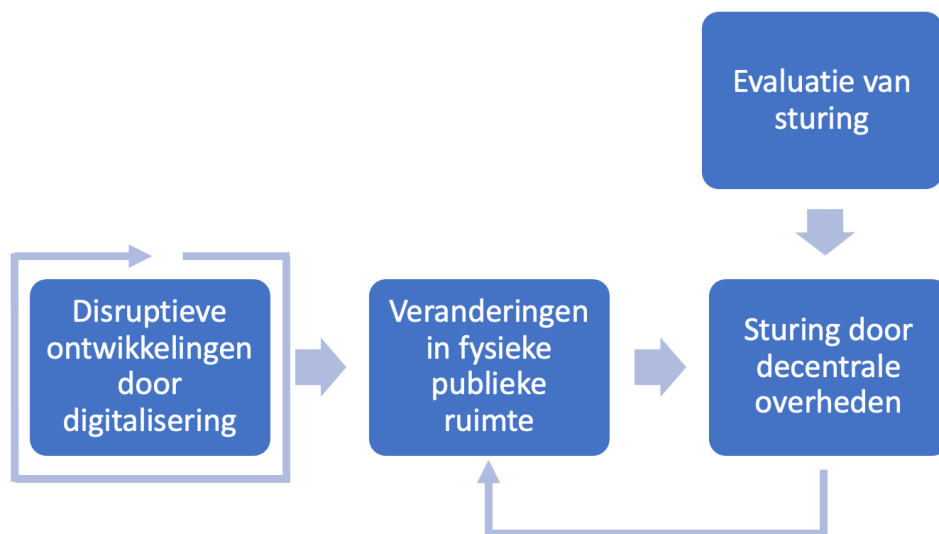
Is het, alle voorgaande theorie indachtig, mogelijk om grip te krijgen op de toekomst in een complex systeem? Het korte antwoord is misschien wel 'neen'. Maar ook aan die 'neen' zijn nuances toe te voegen. Van der Steen (2016) stelt dat het vooruitzien in complexe systemen gaat om de bewegende en lerende dynamiek in de tijdruimte. Wanneer de tijdruimte wordt vergroot (er wordt 'verder' in de toekomst gekeken en 'verder terug' in het verleden) is er meer plaats om dynamiek te kunnen taxeren. Het verkennen van die toekomst op basis van langere tijd biedt daarmee de kans om mogelijke dynamieken in te schatten (van der Steen, Scherpenisse & van Twist, 2015; van der Steen, 2016).

2.3. Conceptueel model

In het conceptueel model worden bevindingen die uit het theoretisch kader zijn gebleken op een schematische manier in kaart gebracht. Uit de eerste paragrafen van hoofdstuk 2 blijkt dat de publieke ruimte 'de ruimte van iedereen' is, waarbinnen de overheid door wet- en regelgeving, toezicht en handhaving ervoor zorgt dat er in de publieke ruimte geen ongeregelheden plaatsvinden. Digitalisering verandert die publieke ruimte hoe dan ook. Het is aan de desbetreffende overheid (rijk, provincie, waterschap, stad of gemeente) hoe met dat proces van digitalisering om te gaan. Er zijn daar drie algemene manieren van omgaan voor: negeren, afremmen of stimuleren. Hoe de (decentrale) overheid er ook mee omgaat, het speelveld blijft complex. De digitale en fysieke werkelijkheid coëvolueren en er ontstaan complexe systemen met een eigen 'leven'. Binnen dat systeem is het van geen enkele vorm van ingrijpen duidelijk wat de gevolgen van die ingreep kunnen zijn. Wel leiden de ingrepen en bijbehorende gevolgen ertoe dat een bepaald pad wordt ingeslagen. Het plegen van de juiste ingrepen door overheden vergt een complex sociaal leerproces. Dat proces is niet eenvoudig te organiseren of te gebruiken als beleidsonderbouwing; het is mens-eigen om onbekendheid zo veel mogelijk te willen ontmantelen en vervatten in aspecten die wel binnen de menselijke rationaliteit vallen. Het systeem vraagt nu om sturen. Dat maakt die sturing noodgedwongen en deels op basis van onbekende factoren die van invloed kunnen zijn. Het is

daarom aan de -in dit geval- decentrale overheden om blijvend te evalueren en bij te sturen voordat er in te grote mate sprake is van padafhankelijkheid.

In figuur 1 is het antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek (*Wat wordt er in de literatuur geschreven over digitalisering en de manier waarop zij invloed heeft op Nederlandse decentrale overheden?*) schematisch weergegeven. In het conceptueel model is zichtbaar dat disruptieve ontwikkelingen door digitalisering continu -en continu anders- zijn en leiden tot veranderingen in de fysieke publieke ruimte. Door die veranderingen wordt gevraagd om sturing. Die sturing wordt gedaan door -in dit geval- decentrale overheden. De vraag hoe te sturen is een complexe vraag. Sturing leidt inherent tot nieuwe veranderingen in de publieke ruimte die om andere soorten sturing vragen. De vragen die dat oproept worden voortdurend met evaluatie en leringen beantwoord: worden de juiste interventies gepleegd? Op die manier evalueren decentrale overheden zichzelf op hun eigen sturing in het systeem. Het conceptueel model is daarmee een handvat geworden om deelvraag 2, 3 en 4 te kunnen beantwoorden.



Figuur 1: conceptueel model

3. Methodologische verantwoording

Hoofdstuk 3 gaat nader in op de manier waarop dit onderzoek uitgevoerd wordt. Eerst wordt de onderzoeksopzet nader besproken. Per deelvraag zal opvolgend worden beschreven hoe het onderzoek opgebouwd is en hoe de deelvragen in elkaar over lopen. Vervolgens wordt de strategie van het onderzoek beschreven. In de paragraaf over strategie wordt dieper ingegaan op hoe de literatuur, de beleidsdocumenten en de verdiepende interviews geanalyseerd worden. Ook wordt nader toegelicht hoe de interviews worden vormgegeven en hoe de te spreken respondenten benaderd worden. In de paragraaf over de onderzoekskwaliteit wordt verantwoord hoe de opzet en strategie van dit onderzoek bij elkaar komt en wordt dieper ingegaan op keuzes die in het onderzoek zijn gemaakt. Aan het einde van het hoofdstuk worden concepten en theorieën uit dit onderzoek geoperationaliseerd.

3.1. Onderzoeksopzet

Dit onderzoek maakt gebruik van diverse methoden en technieken om antwoord te geven op de vraag hoe Nederlandse decentrale overheden sturen op de gevolgen van disruptieve ontwikkelingen door digitalisering in de publieke ruimte. De focus ligt hierbij op de mate waar in overheden dit als een urgent vraagstuk beschouwen, op welke manier die overheden proberen te sturen en hoe die sturing geëvalueerd wordt. Dat maakt het onderzoek verklarend: waarom (urgentie) doen overheden wat ze doen, wat doen ze dan uiteindelijk (sturing) en hoe beoordelen ze zelf wat ze doen (evaluatie)? Daarnaast poogt dit onderzoek inzichtelijk te maken hoe overheden het systeem waar in ze te maken hebben met digitalisering beschouwen en hoe ze hun keuzes op die visie afstemmen. Dat maakt het onderzoek ook exploratief van aard.

Na een literatuurstudie over publieke ruimte, digitalisering en complexiteit wordt een analyse van beleidsstukken⁶ uitgevoerd. Die analyse dient ertoe om in kaart te brengen hoe de urgentie van het vraagstuk al dan niet tekst krijgt in beleidsteksten en om nader te duiden hoe overheden met beleid sturen op ontwikkelen in de publieke ruimte die voortkomen uit digitalisering. Op basis van die analyse wordt een semigestructureerde interviewleidraad⁷ opgesteld aan de hand waarvan verdiepende interviews worden gehouden met diverse personen⁸ die betrokken zijn bij de overheden zoals beschreven in de eerdere hoofdstukken van deze thesis. Die interviews dienen ertoe om verhaal te geven bij de taal die in beleidsstukken is gevonden en om te toetsen hoe beleidsteksten in de praktijk hun uitwerking vinden. Het is niet zo dat van iedere overheid zowel een beleidsstuk als een respondent wordt behandeld. Er worden in de documenten algemeenheden gedestilleerd op basis waarvan de interviewleidraad vorm wordt gegeven. Dat kan betekenen dat een respondent een andere kant op gaat dan de leidraad eerder misschien bedoelde. Verderop in dit hoofdstuk wordt daar aandacht aan besteed.

⁶ Voor de gebruikte beleidsdocumenten, zie Appendix C

⁷ Voor de interviewleidraad, zie Appendix A

⁸ Voor een overzicht van de respondenten, zie Appendix B

De resultaten die uit de analyse van beleidsstukken en verdiepende interviews volgen worden in de hoofdstukken 4, 5 en 6 thematisch weergegeven. Per hoofdstuk wordt er begonnen met de analyse van beleidsdocumenten. Vervolgens wordt beschreven hoe die beleidsdocumenten het vertrekpunt zijn voor verdiepende interviews. Omdat de beschrijving van het proces van documentenanalyse naar interview van invloed is op wat vervolgens in de interviews is gevraagd en gebleken is ervoor gekozen om dat proces op te nemen in de hoofdstukken met resultaten, in plaats van in de methodologieparagraaf. Dat overgangsproces is een onderdeel van de resultaten en staat daarom in de resultatensectie.

De eerste deelvraag diept uit hoe digitale en fysieke elementen van en in de publieke ruimte elkaar raken. Daarmee is er ruimte om de concepten van publieke ruimte en digitalisering nader te verkennen. Zo worden de kaders gezet voor de invalshoek in het vervolg van het onderzoek. De verkenning wordt gedaan aan de hand van een literatuurstudie. In wetenschappelijke databases en rapporten van onderzoeksinstituten als het Rathenau Instituut⁹ wordt niet alleen systematisch inhoudelijke informatie verzameld, er wordt ook gezocht naar andere bronnen waar vaak naar verwezen wordt om die ook op te nemen in het onderzoek (Petticrew & Roberts, 2005). Deze manier van werken, waarbij een bron de basis is voor meerdere bronnen, staat beter bekend als de sneeuwbalmethode (Van Thiel, 2015).

De tweede en derde deelvraag worden beantwoord door diverse beleidsdocumenten van Nederlandse decentrale overheden die over digitalisering en de publieke ruimte gaan te analyseren. Aan de hand van die analyse wordt zowel bekeken hoe Nederlandse decentrale overheden in beleidsstukken en in interviews onder woorden brengen waarom dit onderwerp voor de desbetreffende organisatie urgentie geniet (deelvraag 2) en hoe diezelfde overheden vervolgens sturing op het vraagstuk vormgeven (deelvraag 3). In die analyse worden iteratief categorieën gevormd. Dat wil zeggen dat analyse van de eerste documenten (een zoektocht naar het algemene in het bijzondere) algemeen terugkerende categorieën worden geïdentificeerd die in volgende documenten al dan niet teruggevonden, verrijkt of afgezwakt worden. Ook biedt de analyse van beleidsdocumenten de ruimte om het krachtenveld in kaart te brengen. Dit draagt bij aan begrip van de omgeving van en in het netwerk. Wel moet er aandacht besteed worden aan het feit dat een krachtenveld niet ondoordringbaar of vaststaand is, maar een veranderlijk veld waarbij actoren het veld op zekere momenten kunnen betreden of verlaten (Swanson & Creed, 2013; Burnes, 2004).

De gedestilleerde categorieën die uit de documentstudie komen zijn als grondslag gebruikt voor het optekenen van een interviewleidraad. Die interviewleidraad wordt gebruikt bij verdiepende interviews die antwoord geven op de vierde deelvraag. In die vierde deelvraag krijgen algemene bevindingen uit de tweede en derde deelvraag taal en verhaal en krijgen respondenten de kans om beleid in algemene zin te evalueren: werkt het wat de overheden aan het doen zijn? 3.3 plaatst hier nog de nodige kanttekeningen bij. In deze interviews zullen de relevante topics op een semigestructureerde manier met de

⁹ Het Rathenau Instituut is een Nederlands instituut dat zich bezighoudt met vraagstukken op het snijvlak van wetenschap, samenleving en technologie

respondenten worden besproken. Semistruktuur biedt respondenten de gelegenheid om eigen opvattingen te beschrijven en meer een eigen verhaal te vertellen, zonder daarbij door de bias van de interviewer gestuurd te worden (Creswell & Poth, 2017; Berg & Lune, 2010).

De antwoorden op de deelvragen bieden gezamenlijk een antwoord op de hoofdvraag. Dat gebeurt via een theoretische verkenning van de in de hoofdvraag genoemde concepten (deelvraag 1), een analyse van beleidsdocumenten met verdieping uit de interviews om te analyseren hoe de urgentie van dit vraagstuk wordt opgetekend en hoe overheden met beleid proberen te sturen op digitalisering (deelvraag 2 en deelvraag 3). Ten slotte wordt in de verdiepende interviews met betrokken actoren dieper in gegaan op hoe sturing in de praktijk uitpakt en ervaren wordt (deelvraag 4).

3.2. Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek wordt gedaan om nader te duiden hoe Nederlandse decentrale overheden sturen op ontwikkelingen in de publieke ruimte die voortkomen uit digitalisering. Dit onderzoek wordt uitgevoerd aan de hand van een 'drietrapsraket', waarbij er vanuit (1) een verkennende literatuurstudie die de kaders van het onderzoek schetst er (2) een analyse van diverse beleidsdocumenten wordt gedaan om het algemene in het bijzondere te ontdekken en aan de hand van die analyse worden er (3) verdiepende interviews gehouden met diverse betrokken actoren die vanuit verschillende hoedanigheden betrokken zijn bij de materie. Op die manier leidt literatuur tot het analytisch niveau van beleidsdocumenten en de analyse van beleidsdocumenten tot het organiseren van verdiepende interviews.

De manier van onderzoeken gebeurt zodoende aan de hand van verschillende onderzoekstechnieken. Het gebruik van verschillende onderzoekstechnieken leidt ertoe dat de hoofdvraag -via de deelvragen- op een uitgebreide manier, met diverse invalshoeken beantwoord kan worden. Er is sprake van methoden- en bronnentriangulatie (Van Thiel, 2015; Bryman, 2012). Het fenomeen dat in dit onderzoek centraal staat leent zich niet voor kwantitatief onderzoek, omdat de bevindingen van dit onderzoek niet op een schaalniveau in te kaderen zijn. Het onderzoek is verkennend en poogt verdiepende inzichten te bieden. Daarom is het onderzoek kwalitatief van aard (Creswell, 2009; Morse, 1991). In de uiteindelijke interviews wordt het fenomeen dat centraal staat verkend en ingekleurd door verschillende gevallen te selecteren en te interviewen. Op die manier worden patronen die in beleidsdocumenten gestalte krijgen onderzocht en verder uitgediept. Die manier van werken kennen we ook als een *multiple casestudy* (Zach, 2006; Yin, 1994). De manier van interviewen wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

3.2.1. Interviews

Om de bevindingen uit de beleidsanalyse verder te duiden en van taal en verhaal te voorzien worden verdiepende interviews gehouden. Deze verdiepende interviews worden gehouden met betrokken actoren en *practitioners*. Dat zijn mensen die bijvoorbeeld bij provincies, waterschappen of gemeenten werkzaam zijn en/of in hun dagelijkse praktijk met digitaliseringsvraagstukken van Nederlandse decentrale overheden te maken hebben. De

antwoorden die respondenten geven een verdieping met taal en verhaal aan de realiteit aan deelvraag 2 (*Hoe krijgt de urgentie van het vraagstuk rondom digitalisering gestalte in beleid van Nederlandse decentrale overheden?*) en deelvraag 3 (*Hoe sturen Nederlandse decentrale overheden op ontwikkelingen door digitalisering?*). Los van die verdieping geven de interviews met name inzichten die relevant zijn voor de vierde deelvraag (*Hoe evalueren Nederlandse decentrale overheden de manier waarop zij tegen vraagstukken rondom digitalisering aankijken en hoe diezelfde vraagstukken aangepakt worden?*). De vierde deelvraag gaat namelijk specifiek over de ervaringen van urgentie en beleidsvorming in de praktijk.

De interviews worden georganiseerd om uitspraken te doen over hoe Nederlandse decentrale overheden invulling geven aan de manier waarop ze sturen op ontwikkelingen in de publieke ruimte die voortkomen uit digitalisering. Betrokken actoren en practitioners worden in de interviews met name gevraagd naar hun ervaringen, duidingen en verhalen. Daarmee krijgen bevindingen uit de eerdere twee deelvragen meer context en worden ze in een realiteit geplaatst. Dat maakt het interview voor een groot deel evaluatief en duidend van aard. De interviews hebben in meerwaarde voor het onderzoek ook hun beperkingen. Paragraaf 3.3 gaat nader in op die beperkingen. Paragraaf 3.1 gaf al aan dat de interviews semigestructureerd zijn opgebouwd. Aan de hand van de analyse van beleidsdocumenten zijn vragen vooraf opgesteld, die in een aantal hoofdcategorieën zijn opgedeeld: (1) ervaren urgentie van het vraagstuk, (2) sturing van het vraagstuk en (3) evaluatie van de manier waarop decentrale overheden omgaan met het vraagstuk. Voor de derde categorie geldt dat in de meeste gevallen respondenten hier reflecteren op hun eigen organisatie. Een paar respondenten zijn verantwoordelijk voor meerdere organisaties. Daarom wordt er in de categorie gesproken over decentrale overheden in algemene zin. Die categorieën zijn niet leidend: semistruktuur biedt met name de ruimte aan respondenten om zelf met opmerkingen, ervaringen of verdiepingen te komen. Dat is essentieel om nader te begrijpen hoe bepaalde theoretische concepten in taal en verhaal realiteit krijgen. Als er sprake was van dat soort opmerkingen of verdiepingen, dan is daar in de interviews op doorgevraagd. Dat fenomeen staat ook wel bekend als *probing* (Babbie, 2013).

In de interviews is niet direct gevraagd naar concepten als 'systeemdefinitie', 'evaluatie' of 'visie'. Door bijvoorbeeld vragen te stellen over hoe een werkdag er uit ziet, met wie vaak samen wordt gewerkt en waarom, en waarom het vraagstuk urgent is voor de desbetreffende respondent, zijn vragen met name praktisch gemaakt. Er is niet direct gevraagd naar theoretische concepten, maar in de praktische vragen is wel impliciet sprake geweest van al die concepten. Op die manier zijn respondenten niet theoretisch maar vanuit hun dagelijkse praktijk benaderd. Dat wordt gezien als een voordeel, omdat sociaal wenselijke antwoorden op 'feelgood' concepten niet zijn gegeven (Creswell & Poth, 2017). Een nadeel van de semigestructureerde manier van interviewen is wel dat bepaalde kenmerken in interviews minder naar voren kwamen wanneer respondenten een andere kant op gingen dan waar aanvankelijk op werd gestuurd. Aan de andere kant is dat ook verklaarbaar, omdat respondenten volledig vanuit de eigen belevingswereld redeneren (Zach, 2006). De volgende paragraaf gaat nader in op de gesproken respondenten en de reden waarom zij benaderd zijn.

3.2.2. Respondenten

De verdiepende interviews zijn gehouden met elf respondenten. Die respondenten zijn beleidsmedewerkers of -adviseurs bij grotere gemeenten in Nederland¹⁰, medewerkers van adviesorganisaties die bij digitaliserings- en innovatievraagstukken in de publieke sector betrokken zijn en medewerkers van de koepelorganisatie van Nederlandse waterschappen. Helaas is er, hoewel wel diverse pogingen zijn gedaan, niet gesproken met een practitioner die actief betrokken is bij Nederlandse provincies. Daarmee hebben de elf geraadpleegde beleidsdocumenten van provincies minder taal en verhaal gekregen. Dit onderzoek trekt algemene leringen die voor iedere overheidslaag in Nederland relevant kunnen zijn, waarmee de ernst van het missen van provincies in de interviews enigszins wordt verminderd.

Er is bewust gekozen voor organisaties waarvan, alleen al door bijvoorbeeld de aanwezigheid van beleidsdocumenten op het gebied van digitalisering duidelijk is dat deze bewust actief bezig zijn met vraagstukken omtrent digitalisering in de publieke ruimte. Dat kan bijvoorbeeld omdat ze accountmanager Smart City zijn, omdat ze adviseur Digitale Transformatie zijn of omdat ze actief betrokken zijn bij de City Deal 'Een Slimme Stad, zo doe je dat'. Ook zijn deze respondenten veelal vertegenwoordigd in netwerken waar diverse overheden, onderwijsinstellingen, het bedrijfsleven en andere praktijken samenkomen.

Een aantal respondenten zijn gesproken in een groepsinterview. In totaal zijn twee groepsinterviews georganiseerd. De meerwaarde van een groepsinterview is dat hier in de normen die wel of juist niet worden uitgesproken in een groepscontext duidelijk naar voren komen (Boeije, 2010; Kitzing, 1994). Met alle respondenten is overeengekomen dat niets in deze thesis rechtstreeks tot hen te herleiden is. De privacy van respondenten is gewaarborgd door op voorhand een *informed consent*-formulier ter ondertekening naar hen te sturen. De interviews die zijn gehouden zijn praktisch letterlijk getranscribeerd, waardoor citaten die in deze thesis gebruikt zijn een zo goed als letterlijke weergave zijn van wat er in de gesprekken gezegd is. Voor een overzicht van de respondenten die gesproken zijn wordt verwezen naar Appendix B. De interviews zijn uitgewerkt en gecodeerd in ATLAS.ti.

3.3. Onderzoekskwaliteit

Voor zowel de beleidsdocumenten als de interviews geldt dat deze een inzicht bieden in de behandelde theoretische concepten en aandacht besteden aan de hoofdvraag. De hoeveelheid beleidsdocumenten (41) en de daaruit voortvloeiende interviews (11 respondenten) zijn te beperkt om met zekerheid te kunnen stellen dat dit representatief is voor een grotere populatie. Wel is deze manier van onderzoeken geschikt voor het bieden van verdieping en het trekken van bepaalde leringen (Yin, 1994). Hierdoor zijn betrouwbaarheid en validiteit minder relevante criteria voor het uitvoeren van kwalitatief multiple-case onderzoek (Lincoln & Guba, 1985).

Criteria die relevant zijn voor dit onderzoek, zijn bijvoorbeeld objectiviteit en geloofwaardigheid. *Objectiviteit* dient altijd nagestreefd te worden, hoewel dat nooit voor de

¹⁰ Kleinste gemeente ±165.000 inwoners, grootste gemeente ±625.000 inwoners

volle 100% te realiseren is. Door het inbouwen van interne controles poogt dit onderzoek de objectiviteit wel zo goed mogelijk te borgen. Dat gebeurt bijvoorbeeld door het toepassen van triangulatie, waardoor verschillende manieren van dataverzameling ook elkaar kunnen controleren, corrigeren of verrijken (Van Thiel, 2015). Daar moet bij gezegd worden dat de onderzoeker nooit geheel van bias en/of eigen beperkte rationaliteit ontdaan kan worden (Simon, 1955). *Geloofwaardigheid* gaat over in hoeverre de resultaten van het onderzoek als aanvaardbaar beschouwd kunnen worden. Dit criterium sluit zodoende aan bij interne validiteit (Bryman, 2012). De geloofwaardigheid van dit onderzoek vloeit deels voort uit de iteratieve manier waarop het onderzoek vorm heeft gekregen. Door vanuit de literatuur kaders te stellen, deze langs de lat van beleidsdocumenten te leggen en vervolgens interviews te organiseren die diepte bieden aan de analyse van documenten heeft de geloofwaardigheid van dit onderzoek een theoretische basis. Zie daarvoor ook de operationalisering in paragraaf 3.4. Ook is de analyse van die beleidsstukken op een zo objectief mogelijke wijze uitgevoerd, indachtig de eerdergenoemde beperkingen van de onderzoeker. In de interviews is geprobeerd om vragen of stellingen met een sturend karakter zo veel mogelijk te voorkomen.

3.4. Operationalisering

Eerdergenoemde concepten uit hoofdstuk 2 en de genoemde onderzoeksmethoden en -technieken uit hoofdstuk 3 moeten aan elkaar verbonden worden: hoe worden de theoretische concepten onderzocht? Op die manier worden theoretische concepten zo gevormd dat ze op data toepasbaar worden. Uiteindelijk kan dan een antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag hoe Nederlandse decentrale overheden sturen op ontwikkelingen in de publieke ruimte door digitalisering.

In de operationalisering worden, zoals al aangegeven in 3.2.1., drie concepten van elkaar onderscheiden: urgentie, sturing en evaluatie. Die thema's vielen op in de analyse van beleidsstukken en zijn in de interviews vervolgens uitgediept met respondenten. Na de analyse van zowel beleidsstukken als interviews zijn de drie concepten genomen als leidraad in deze thesis. Van tevoren was niet bekend dat dit de thema's zouden zijn die naar voren zouden komen uit de analyse. Daarom is het operationaliseringsschema als volgt opgebouwd: per concept wordt omschreven wat dit concept precies is. De verschillende vormen van de concepten worden beschreven als verschillende dimensies. In die dimensies wordt beschreven hoe het concept zich heeft gemanifesteerd binnen het onderzoek. Vervolgens zijn de dimensies tastbaar en toepasbaar gemaakt. Dat is aan de hand van twee soorten indicatoren gedaan: initiële indicatoren en iteratieve indicatoren.

Per geanalyseerd beleidsdocument en per gehouden interview werd duidelijker wat thema's en vraagstukken zijn die voor Nederlandse decentrale overheden op het gebied van digitalisering veel aandacht krijgen. Daarmee is de eerste analyse anders dan de laatste: er wordt gaandeweg over concepten meer kennis opgedaan. Daarmee wordt de manier van bijvoorbeeld vraagstelling ook anders. Bij initiële indicatoren wordt duidelijk gemaakt welke bevindingen van de concepten duidelijk zijn geworden uit de analyse van beleidsdocumenten. Ter verduidelijking: bij de initiële indicatoren van het concept 'urgentie' wordt genoteerd wat

blijkt uit de analyse van beleidsstukken. Vervolgens is bij de iteratieve indicatoren beschreven wat opviel na het houden van alle interviews. In het voorbeeld van urgentie: bij de iteratieve indicatoren wordt beschreven welke redenen voor urgentie worden genoemd in de interviews. Daarmee dient het operationaliseringsschema ook als codeboom.

De verklaring voor het verschil tussen initiële en iteratieve indicatoren komt ook uit het feit dat de gesprekken met respondenten volgens een semigestructureerde interviewleidraad zijn verlopen. Er is altijd ruimte gelaten voor eigen invulling van respondenten. Er is geprobeerd om de interviews qua onderwerpen niet te veel te laten afwijken van de analyse van beleidsdocumenten. Tegelijkertijd zou een te strikte begrenzing ertoe kunnen leiden dat onderwerpen die aan bod komen maar niet perfect passen binnen de grenzen van het onderzoek niet meegenomen worden. Dat zou grote nadelen kunnen hebben voor de informatie die in interviews gewonnen kan worden.

Tabel 1: Operationaliseringsschema

Concept	Omschrijving	Dimensie	Initiële indicator	Iteratieve indicator
<i>Urgentie</i>	Redenen waarom Nederlandse decentrale overheden zich bezig gaan houden met vraagstukken rond digitalisering	Interne urgentie	Betrokkenheid door de kansen van digitale technologie, data, betere dienstverlening	Meerwaarde, oplossingen voor gebied, prioritering in eigen organisatie, onzekerheid
		Externe urgentie	Betrokkenheid door risico's (veiligheid, veranderingen), komst van een digitale realiteit, stilstand leidt tot achteruitgang, uitsluiting van burgers	Risico op overrompeling door de markt, risico niet meer bij te kunnen blijven, toegenomen kwetsbaarheid door digitalisering
		Politiek-bestuurlijke invloed	Niet van toepassing (viel pas op in interviews)	Politiek als initiator, gebrek aan inhoudelijke kennis politiek, digitalisering voor publiciteit, invloed wissel bewindspersoon, prioritering van politiek
<i>Sturing</i>	Hoe Nederlandse decentrale overheden sturen op ontwikkelingen door digitalisering	Rolkeuze van decentrale overheid	Decentrale overheid kan niet sturen, rol als initiator, bezinning eigen rol door ontwikkeling, sturing als lerend concept	Rol als regisseur, rol als facilitator, gastheer, partijen aan tafel krijgen, samenwerken
		Invloed van perceptie op netwerk op sturing	Noodzaak van kennisuitwisseling, samenwerking, triple of multiple helix structuur, partnerschappen, belang van netwerken, overschot beleidsstukken	Samenspel met partners, inwoners, decentrale overheden die niets meer zelf kunnen, noodzaak samenwerking, zelf niet meer de kennis in huis, kennis collectief,

				wantrouwen naar externe partijen, padafhankelijkheid
		Meertaligheid in eigen organisatie	Opzetten van intern netwerk	Onbegrip tussen afdelingen, verschillende taal ICT en beleid, eigen portefeuille of rol, verkokering, padafhankelijkheid
<i>Evaluatie</i>	Hoe Nederlandse decentrale overheden kijken naar de manier waarop vraagstukken rondom digitalisering binnen de eigen organisatie worden opgepakt	Interne organisatie	Niet van toepassing (viel pas op in interviews)	Niet gericht op innovatie, gebrek aan capaciteit, commitment, organisatie is er nog niet klaar voor, klaar voor de toekomst, gebrek aan innoverend vermogen
		Eenheid eigen organisatie	Niet van toepassing (viel pas op in interviews)	Gebrekkige interne aansluiting, gebrek aan aandacht, geen centraal of integraal thema
		Pilotcultuur	Niet van toepassing (viel pas op in interviews)	Experimenteren, afremmende werking, blokkeren, eindigheid, ontwikkeling

4. Urgentie

Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de tweede deelvraag van dit onderzoek: *Hoe krijgt de urgentie van het vraagstuk rondom digitalisering gestalte in beleid van Nederlandse decentrale overheden?* De tweede deelvraag beantwoordt het ‘waarom’ van de hoofdvraag: Waarom sturen Nederlandse decentrale overheden op ontwikkelingen door digitalisering en hoe wordt deze sturing in de praktijk ervaren? Dit hoofdstuk schetst de resultaten van de analyse van 41 beleidsdocumenten van diverse Nederlandse decentrale overheden. Er wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan de taal die in beleidsdocumenten wordt gebruikt. Na de analyse van beleidsdocumenten volgt een korte reflectie op hoe de analyse van beleidsdocumenten heeft geleid tot vragen voor de verdiepende interviews. Daarop volgen de resultaten van de interviews. Aan het einde van het hoofdstuk worden alle bevindingen geanalyseerd.

4.1. Urgentie in beleidsdocumenten

De resultaten van de analyse van de beleidsteksten op het gebied van urgentie laten zien dat de Nederlandse taal voldoende ruimte biedt om op diverse manieren de urgentie van een vraagstuk onder woorden te brengen. In praktisch ieder document wordt deze urgentie aangehaald als reden waarom er nieuw beleid is opgesteld en ter goedkeuring voor ligt. De aanleiding voor urgentie kan van diverse kanten komen. Zo stellen beleidsdocumenten: *“Ook komen externe ontwikkelingen rond digitalisering en cybersecurity steeds sneller op de maatschappij en daarmee het waterschap af.”* (Beleidsdocument 39, blz. 1). Een andere invalshoek: *“Digitalisering [...] is niet een wondermiddel voor alles. Wel zien we dat bedrijven die niet adequaat transformeren snel overbodig raken [...]”* (Beleidsdocument 24, blz. 3). Beide beschrijvingen leggen de oorzaak voor urgentie extern: digitalisering is noodzakelijk omdat de maatschappij snel gaat bewegen en wij, als overheid, mee moeten bewegen. Ook is er in beleidsstukken terug te lezen dat digitalisering inmiddels wordt gezien als verdergaand dan alleen papier naar computer: er ontstaat een nieuwe digitale realiteit. Beleidsdocumenten stellen dat de rol van overheden daarmee ook verandert:

“Dit vraagt om een overheid die slim inspeelt op de vragen van de veranderende samenleving en de mogelijkheden die technologische ontwikkelingen en het gebruik van data bieden. De gemeente speelt daar als eerste ingang een belangrijke rol in.” (Beleidsdocument 1, blz. 3).

Naast het feit dat bovenstaand citaat uitgaat van een veranderende rol van de overheid, markeert het ook dat de gemeente als overheid een eerste ingang is voor burgers. Dat past bij wat gesteld is in paragraaf 1.2, over de verantwoordelijkheid van in dit geval gemeenten. Als organisatie die rechtstreeks met burgers te maken heeft, lijkt het van grote noodzaak om mee te gaan in technologische ontwikkelingen. Dat geldt ook voor de koepelorganisatie van waterschappen: *“Digitalisering verandert onze maatschappij ingrijpend en is tegelijkertijd essentieel om de maatschappij draaiende te houden.”* (Beleidsdocument 7, blz. 1).

Waar het bij bovenstaande citaten en toelichting met name gaat om de noodzaak om niet achterop te komen, is er ook een andere soort tekst te vinden, die het minder heeft over de noodzaak om mee te gaan, maar meer over het benutten van kansen die digitale ontwikkelingen kunnen bieden: *“Data en digitale technologie bieden daarvoor [het realiseren van maatschappelijke meerwaarde, red.] veel kansen die we maximaal willen benutten.”* (Beleidsdocument 41, blz. 5). Dit is een onderverdeling die op ieder beleidsstuk toepasbaar is. De essentie van urgentie is ofwel het feit dat de samenleving in hoog tempo aan het veranderen is en dat stilstand per definitie achteruitgang en grote risico’s betekent, ofwel het feit dat de komst van nieuwe technologie kansen biedt die overheden kunnen gebruiken om hun dienstverlening aan burgers te verbeteren.

4.2. Beleidsanalyse als vertrekpunt voor interviews

In paragraaf 4.1. werd beschreven dat uit beleidsstukken duidelijk wordt dat het vraagstuk rondom digitalisering een urgente is, maar niet wat bijvoorbeeld de invloed van burgers is op die ervaren urgentie. Daarom is er voor gekozen om, na een algemene introductie van eigen werkzaamheden, in de interviews gelijk te vragen waarom dit onderwerp voor de desbetreffende overheid zo urgent is: staat het onderwerp eigenlijk hoog op de algemene agenda? En zo ja, wat maakt het dan urgent? Hoe ziet de organisatie dit vraagstuk? Op die manier kunnen uiteindelijk bevindingen uit de interviews naast die van de beleidsdocumenten worden gelegd, en ontstaat er een vergelijk tussen papier en praktijk. Van tevoren wordt aangenomen dat respondenten gezamenlijk erkennen dat het vraagstuk urgent is, maar dat de reden voor die urgentie wijd uiteen kan lopen. Die antwoorden zullen naar verwachting enerzijds fundamenteel zijn (digitalisering als basis voor infrastructuur) en anderzijds ornamenteel (gechargeerd; de wethouder/dijkgraaf/gedeputeerde vond het iets moois om deelscooters in ons gebied mogelijk te maken).

4.3. Urgentie in interviews

Op de vraag “staat dit onderwerp eigenlijk hoog op de agenda van uw organisatie?” zijn diverse antwoorden gegeven. Er zijn antwoorden in het kader van ‘meerwaarde’: *“Het [digitalisering, red.] helpt om oplossingen te vinden om onze stad fijner te maken om in te wonen en te werken”* (Respondent H), of in een risico wanneer het onderwerp niet hoog op de agenda zou staan: *“Dan word je overrompeld door de markt. [...] Als wij nu als overheid achterblijven, dan wordt die stap alleen maar groter. Dat halen we niet meer in”* (Respondent F). Een van de andere risico’s die wordt geïdentificeerd in de interviews is de toegenomen kwetsbaarheid door digitalisering: *“[...] maar als alles met elkaar verbonden is, is alles een single point of failure geworden. [...] Een klein incident ergens kan een enorme impact hebben”* (Respondent K). In ieder interview komt terug dat het vraagstuk een urgente is. Er is wel, zoals aangegeven, een grote variëteit aan redenen waarom dit vraagstuk urgent is, waarbij er grofweg twee motivaties zijn: digitalisering als kans, en de gevolgen van digitalisering als risico. Beiden motiveren de organisaties van de geraadpleegde respondenten om bezig te gaan met het vraagstuk rond digitalisering.

Er is unanimititeit over het belang van het digitaliseringsvraagstuk. Een bijzonderheid die door een aantal respondenten wordt geschetst, is dat het tegelijkertijd ook voor overheden lastig is om die vraag te beantwoorden. Dat kan komen door prioritering:

“Iedereen vindt het [digitaliseringsvraagstuk, red.] belangrijk, maar niemand vindt het urgent. Er zijn altijd belangrijkere dingen, het wordt verschoven naar morgen, er is een gebrek aan kennis en expertise. We moeten continu uitleggen dat we het hebben over maatschappelijke vraagstukken en de rol van technologie daarin. Het staat ver van de mensen af, dus daar willen ze het liever niet over hebben” (Respondent D).

Het bovenstaand citaat geeft een belangrijke nuance: ja, het is belangrijk, maar zodra er iets opduikt dat wel belangrijker is of dat beter wordt begrepen door andere actoren binnen de organisatie, dan wordt de focus verlegd. Dat begrip van grote invloed is op ervaren urgentie komt in meerdere interviews terug: *“Kijk, wat het een beetje complex maakt is dat ook gewoon best veel mensen het niet zo goed snappen. [...] Dat maakt ons onzeker”* (Respondent I). Die onzekerheid kan ertoe leiden dat ervaren urgentie niet altijd getransformeerd kan worden naar een handelingsperspectief en dat organisaties kunnen blijven hangen bij de vraag *“We moeten hier inderdaad iets mee, maar wat!?”*.

Bij het spreken over urgentie van dit vraagstuk kwam in veel gesprekken ook de invloed van de politiek en bestuurders naar voren. Een respondent gaf aan dat een wethouder met digitalisering in de portefeuille een van de eerste initiators van het benaderen van de digitaliseringsopgave is geweest, door binnen de eigen organisatie aan de kaak te stellen. Die wethouder stelde binnen de eigen organisatie:

“Het is raar dat de hele wereld aan het digitaliseren is en dat er maar zo weinig mensen binnen onze gemeente bezig zijn met een impactanalyse. Met het stimuleren van het goede en het afremmen van het slechte” (Respondent G).

Politiek en bestuur heeft significante invloed op de aandacht die een bepaald vraagstuk binnen de ambtelijke organisaties kan krijgen. Daarom gaat paragraaf 4.3.1. dieper in op de invloed van politiek en bestuurders.

4.3.1. Invloed van politiek en bestuurders

“De politiek beslist wat belangrijk is. Daar zijn ze voor” (Respondent J). *“Maar deels ook, is er [bij de gemeenteraad] ontbrekende kennis over kansen en mogelijkheden van digitalisering”* (Respondent F). De aanvulling die het tweede citaat op het eerste geeft is een die in meer interviews terugkomt, en die ook al in paragraaf 4.3 aan de orde is geweest. Beslissingen worden niet altijd genomen door de partijen waar de meeste kennis over een bepaald onderwerp in huis is. Dat heeft gevolgen voor de aandacht die een decentrale overheid kan besteden aan een onderwerp, zo ook voor digitalisering. Bestuurlijke aandacht en een handtekening, zo stelt respondent H, is makkelijk te krijgen, maar in de praktische uitvoering

ontstaan de problemen: er is geen capaciteit, er zijn andere prioriteiten of er is geen ruimte in de begroting. Ook hier weer: ja, het is belangrijk, maar wat moet er eigenlijk gebeuren? Respondent E voegt daar een dimensie aan toe, door te stellen dat zaken die ‘goed scoren’ het vaak ook goed doen bij een bewindspersoon: *“Het [digitalisering, red.] is een soort bling-bling. Ze [bewindspersonen, red.] willen graag iets moois laten zien, terwijl de basis eigenlijk veel weerbarstiger en onzichtbaar is”* (Respondent E).

Iedere vier jaar is er ook de mogelijkheid dat er een nieuwe wethouder, gedeputeerde of heemraad aantreedt met andere ideeën over digitalisering of de urgentie daarvan. Op de vraag wat er zou gebeuren wanneer een nieuwe bewindspersoon aan zou treden, antwoordt een respondent: *“Dan hadden we een beetje opnieuw moeten beginnen. Dat is best een enge gedachte”* (Respondent I). Er is hier nog niet eens rekening gehouden met de tussentijdse val van een college of een *shuffle* van portefeuilles binnen een college. In aanvulling hierop geeft respondent B een voorbeeld. De Rijksoverheid legt doelstellingen neer bij een provincie, en vraagt van die provincie binnen een jaar een uitvoeringsprogramma. De analyse van hoe reëel dat is: *“Gaat niet gebeuren. Er komen provinciale verkiezingen”* (Respondent B). De komst van nieuwe bewindspersonen is, zo stellen bijna alle respondenten, inderdaad van invloed op de aandacht die een onderwerp, in dit geval digitalisering, binnen een ambtelijke organisatie krijgt. Met daarbij wel de nuance dat grotere ambtelijke organisaties hier vaak minder mee te maken hebben dan kleinere ambtelijke organisaties.

4.4. Analyse van resultaten

In zowel de beleidsstukken als de interviews is er een grote variëteit te vinden aan verklaringen voor urgentie. Er is daar in een onderscheid te maken tussen twee soorten urgentie: enerzijds is er sprake van ‘positieve’ urgentie, anderzijds van ‘negatieve’ urgentie. Positieve urgentie wil zeggen dat organisaties met name inzetten op digitalisering door de grote hoeveelheid kansen die digitalisering biedt op bijvoorbeeld het gebied van dienstverlening, werkwijzen of inzicht. Negatieve urgentie wil zeggen dat digitalisering wordt benaderd als een risico wanneer organisaties niet meegaan in ontwikkelingen. Burgers hebben immers bepaalde verwachtingen van de overheid op het gebied van up-to-date blijven en steeds meer werk wordt digitaal (Bunders, 2017; Tuinstra, 2022). Andere risico’s zijn bijvoorbeeld dat de organisatie overbodig wordt, dat burgers niet goed (genoeg) beschermd worden tegen invloeden van buitenaf, of dat burgers uitgesloten worden wanneer de desbetreffende overheid niet het initiatief neemt om in digitaliseringsprocessen mee te gaan; in ieder proces is immers sprake van winnaars en verliezers (Teisman et al., 2016). Het feit dat overheden meegaan in de ontwikkelingen rondom digitalisering maar ook risico’s zien, kan voortkomen uit het feit dat het stimuleren van ontwikkelen overheden extra attendeert op de keerzijde van die ontwikkelingen (Sheikh, 2017).

Urgentie, zowel positief als negatief, komt in zowel de beleidsstukken als interviews naar voren. Dat dit onderwerp ook iets is van dit moment, blijkt uit de publicatiedata van alle beleidsstukken. De grootste ambtelijke organisaties zijn in 2018 begonnen met het publiceren van documenten over digitalisering, maar het gros van de stukken is met name in 2020 en

2021 gepubliceerd. Maar, de aanwezigheid van die stukken en de recentheid van die stukken betekent ook dat het onderwerp nog niet zo lang in organisaties speelt. Er speelt iets, dat is helder, maar wat er precies speelt en wat dan die overheid daar dan mee zou moeten, dat is nog niet duidelijk in kaart. Een gevolg daarvan is dat decentrale overheden beleidsdocumenten hebben die in een theoretische fase zitten waar diezelfde overheid in de praktijk nog niet is. Er is in algemene zin duidelijk dat er een vraag is, maar er is nog geen overeenstemming over het antwoord op die vraag.

Een bijzonderheid in de vraag rondom urgentie die in de interviews als extra dimensie werd toegevoegd aan de beleidsdocumenten is de invloed van politiek en bestuurders op de urgentie van het vraagstuk rondom digitalisering. De komst van een nieuwe wethouder, gedeputeerde of heemraad en nieuwe volksvertegenwoordigers kan dwingend zijn in de rangschikking van urgente vraagstukken. Staand beleid is daar, met name bij kleinere decentrale overheden, niet altijd tegen opgewassen en kan daarmee aan verandering onderhevig zijn wanneer er verkiezingen gehouden zijn. Daarmee wordt duidelijk dat een verandering die wellicht klein lijkt (namelijk een nieuwe bewindspersoon) binnen een systeem kan leiden tot grote veranderingen, omdat de dynamiek en interactie sterk veranderen. Dat maakt interactie binnen dit geheel beweeglijk (Jervis, 1998; Bil & Teisman, 2017)

In beleidsstukken van Nederlandse decentrale overheden krijgt de urgentie van het vraagstuk rondom digitalisering actief gestalte: overheden zien de kansen van digitalisering maar herkennen ook de risico's die digitalisering met zich mee kan brengen. Daarom wordt er veel beleid gemaakt en zijn teams in organisaties actief met het vraagstuk bezig. In de praktijk valt op dat de aanwezigheid van beleidsdocumenten niet altijd hoeft te betekenen dat er sprake is van grote stappen die gezet worden. Dat kan komen door een gebrek aan kennis of door een andere manier van prioriteren, waarbij de digitaliseringsagenda het regelmatig aflegt tegen andere onderwerpen. Die onderwerpen worden grotendeels bepaald door politiek en bestuur met een eigen agenda en belangen. Maar hoe wordt er in die realiteit door Nederlandse decentrale overheden sturing gegeven aan digitalisering?

5. Sturing

Hoofdstuk 5 geeft de resultaten die passen bij de derde deelvraag van dit onderzoek: *Hoe sturen Nederlandse decentrale overheden op ontwikkelingen door digitalisering?* Deze vraag beantwoordt het ‘hoe’ van de hoofdvraag: wat doen decentrale overheden dan precies? Dit hoofdstuk gaat dieper in op hoe decentrale overheden sturen op het vraagstuk rondom digitalisering. Uit de analyse van beleidsdocumenten bleek dat in de documenten sturing en de manier waarop het netwerk gezien wordt sterke samenhang met elkaar hebben, daar overheden met name lijken te sturen binnen dat netwerk. Daarom wordt ook ‘netwerkperceptie’ als paragraaf meegenomen in dit hoofdstuk. Na de documentanalyse volgt een korte reflectie op hoe deze analyse heeft geleid tot vragen voor verdiepende interviews. Daarna volgen de resultaten van de interviews en aan het einde van dit hoofdstuk worden die resultaten tezamen geanalyseerd.

5.1. Sturing in beleidsdocumenten

5.1.1. Sturing

“De gemeentelijke datastrategie geeft richting en sturing aan de ambities voor de datagedreven stad” (Beleidsdocument 9, blz 14). Dit citaat geeft de gemeentelijke datastrategie een doel: de strategie stuurt de ambities die de datagedreven stad weer met zich meebrengt. Hoe concreet deze zin vervolgens is, is aan het oordeel van de lezer, maar het laat zien dat de strategie an sich blijkbaar al als sturend genoeg wordt ervaren. De manier waarop gestuurd wordt is iets waarvan uit analyse blijkt dat het zich lastig in taal laat vatten. Er zijn overheden die dat ook als een onmogelijke opgave beschrijven: *“De lokale overheid kan [...] technologische innovaties niet sturen”* (Beleidsstuk 16, blz. 10). Concrete invulling aan de rol die overheden zelf spelen ontbreekt in veel stukken. Er wordt wel gesproken over doelen van beleidsstukken, maar het gaat met name over het ‘wat’ en minder over het ‘hoe’:

“In 2023 zijn de digitaliseringsbelangen van onze provincie adequaat behartigd op het niveau van de Europese Unie, de Rijksoverheid, de Tweede Kamer en de regio Amsterdam”
(Beleidsstuk 27)

In het vervolg van de paragraaf wordt niet nader toegelicht hoe de provincie vervolgens invulling geeft aan dit doel. Hoe komen we zo ver dat die digitaliseringsbelangen adequaat behartigd gaan worden? Wanneer er verder wordt gezocht naar bijvoorbeeld termen als ‘rol’, ‘verantwoordelijkheid’ of ‘functie’ valt op dat er wel wordt gesproken over het hebben van een bepaalde rol, maar niet hoe die rol vervolgens wordt ingevuld. Er wordt geschreven over het hebben van een *“[...] rol als initiator”* (beleidsstuk 31, blz. 72) of dat er in het stuk wordt *“[...] ingegaan op concrete projecten en activiteiten waarin de DLC een rol speelt”* (beleidsstuk 14, blz. 3). Er is zodoende wél sprake van een rol, dat wordt geëxpliciteerd, maar er is geen nadere toelichting wat die rol dan precies is. Zo ook in beleidsdocument 28, waar wordt

gesproken over *“nieuwe sturingsconcepten”* die verder in het stuk ook niet geëxpliciteerd worden.

Dat de nieuwe digitaliserende realiteit vraagt om andere vormen van sturen komt wel terug. Deze kan zowel intern als extern gedreven zijn. Wanneer het gaat om intern is Den Haag een voorbeeld. In die gemeente wordt al langer gewerkt aan ‘datagedreven werken’. Dat vereist een andere manier van sturen. De gemeente stelt zelf: *“Datagedreven werken draait ook om cultuurverandering, bewustwording en vaardigheden op datagedreven werken”* (Beleidsstuk 9, blz. 11). De behoefte aan een andere manier van sturen kan ook extern gedreven zijn: *“het veranderen van allerlei rollen en functies in de markt vraagt ook vanuit de overheid om bezinning van de eigen rol”* (Beleidsstuk 11, blz. 57). De markt wordt anders, dus de overheid dient dat ook te doen. Sturen is in die context ook een lerend concept. Dat leren doen overheden van de omgeving: *“Het is een dynamisch en wendbaar traject waar op geplande momenten [...] wordt stilgestaan om te kijken of bijsturing nodig is”* (Beleidsdocument 38, blz. 6). Die samenhang met de omgeving is een principe dat vaak genoemd wordt. Maar hoe zien overheden de samenhang met die omgeving?

5.1.2. Netwerkperceptie

“De provincies zetten in op interprovinciale kennisuitwisseling en samenwerking met andere overheden, onder meer in de multiple helix structuur.” (Beleidsdocument 41, blz. 17).

In alle geanalyseerde beleidsdocumenten wordt gesproken over wie binnen het proces van digitalisering onderdeel van het netwerk is. Daar zijn meerdere termen voor: partners, samenwerkende organisaties, kennisuitwisseling, of, zoals in het citaat, triple, quadrupel of multiple helix structuren¹¹. Om kennis te verkrijgen wordt dus samengewerkt met andere organisaties. Kennis is een noemer waar veel samenwerking onder wordt geschaard. Zo stelt de provincie Flevoland: *“Ook de samenwerking met andere datapartners [...] zoals het kadaster, RIVM, de KvK en het CBS wordt bij voorkeur interprovinciaal aangepakt.”* (Beleidsdocument 33, blz. 4). Maar, los van de vergaring van kennis en data, stellen diverse organisaties bijvoorbeeld dat *“Regionale samenwerking tussen verschillende overheden is gewenst om burger en bedrijf goed te bedienen.”* (Beleidsdocument 33, blz. 5), waarmee ook een dimensie van dienstverlening wordt toegevoegd als iets dat door samen te werken in een netwerk betere prestaties kan leveren.

De meeste geraadpleegde beleidsstukken besteden aandacht aan het belang van netwerken en leggen in stukken vast hoe dat netwerk bestendig zou moeten worden. In een enkel document wordt daar een nuance bij gemaakt, namelijk dat dit soort documenten voor externe partners kan leiden tot een gebrek aan overzicht: *“[...] ook hier geldt expliciet dat er binnen de provincie Gelderland al veel beleid gemaakt wordt. Sterker nog: uit de sector is aangegeven dat het totale palet aan beleid niet helder is”* (Beleidsdocument 31, blz. 80).

¹¹ Waarbij triple helix wordt gezien als de samenwerking tussen universiteit, overheid en bedrijfsleven (Etzkowitz & Leydesdorff, 1995). Bij de quadruple helix wordt de burger hieraan toegevoegd (Carayannis & Campbell, 2009).

Daarmee wordt een keerzijde van het vastleggen van netwerkstructuren in beleid genoemd. Alle overlegtafels of manieren van samenwerken worden vastgelegd, kennen een trekker of structuur en worden daarmee voor externe partners onoverzichtelijk, terwijl juist geprobeerd wordt het geheel overzichtelijk te krijgen.

In een klein aantal stukken wordt de perceptie van het netwerk niet alleen uitgestraald als 'een samenwerking met buiten', maar ook een 'samenwerking met binnen'. Daarmee worden interne organisaties ook als netwerken gezien. Zo schrijft een van de actieplannen van een overheid:

"Er wordt een informeel innovatienetwerk opgericht met een vaste kern van de volgende personen: 2 strategisch adviseurs, de innovatiemanager en de 3 informatiemangers; aangevuld met die afdelingen die inzet willen leveren [...]" (Beleidsdocument 19, blz. 8).

Dat wil zeggen dat de eigen organisatie op deze manier ook als een netwerk wordt gezien, waarbinnen verschillende onderdelen van dat netwerk bij elkaar komen om kennis en informatie uit te wisselen.

5.2. Beleidsanalyse als vertrekpunt voor interviews

Aan respondenten is gevraagd hoe zij hun eigen rol in dit vraagstuk zien. Er is gekozen voor dat vertrekpunt omdat beginnen met vragen als 'hoe stuurt u in dit geheel' of 'hoe ervaart u dit netwerk' de kans vergroot dat respondenten sociaal-wenselijke antwoorden gaan geven. Door eerst te vragen welke rol overheden zichzelf binnen dit vraagstuk toedichten kan de beantwoording zowel richting sturingselementen als netwerkdefinities gaan. Door door te vragen naar de rol die overheden zichzelf toedichten wordt er impliciet ook bevraagd welke verantwoordelijkheid overheden voor zichzelf zien maar ook welke andere partijen verantwoordelijkheid dragen binnen het systeem. De verwachting is dat respondenten met name in zullen gaan op deze vraag door te beschrijven dat zij sturen door als aanjager actoren uit de quadruple helix bij elkaar proberen te brengen en zich inhoudelijk niet al te zeer bemoeien met ontwikkelingen. Wanneer het dan gaat over actoren bij elkaar brengen, zal er vermoedelijk beantwoord worden in de trend van "We hebben natuurlijk ook andere partijen nodig..." om vervolgens in te vullen hoe dat kan. Wanneer dat niet het geval is, wordt verderop in het interview ook ter zelfreflectie gevraagd wat er nodig is om het binnen dit gevoel 'beter' te doen. Ook daar bestaat de kans dat respondenten antwoorden in de trend van "meer samenwerken met externe partijen". Op deze manier wordt de manier waarop Nederlandse decentrale overheden sturen op ontwikkelingen rondom digitalisering en het netwerk dat zichzelf daarbij zien nader geduïd.

5.3. Sturing in interviews

In de gehouden interviews valt op dat het gebied van sturing vooral gaat over de rol die de respondent toekent aan de eigen organisatie. Een rol creëert verantwoordelijkheid en de mate van verantwoordelijkheid bepaalt hoe te sturen. Dat sturen vindt met name plaats in netwerken, zoals al bleek uit de analyse van beleidsdocumenten. Binnen het netwerk is de rol van decentrale overheden geen grote, maar zijn ze onderdeel van een groep:

“Gemeenten zijn al lang niet meer de partijen die vertellen waar het heen gaat. We zijn één van de partijen met slechts een hele bescheiden rol. Regisserend, of faciliterend als het gaat over dingen waar we zelf invloed op hebben of betrokken bij zijn. Het is continu in samenspel met andere overheden, partners, inwoners, kijken hoe we notitieopgaven verder brengen”
(Respondent F)

Daarin hebben decentrale overheden binnen een netwerk op het gebied van sturing met name de verantwoordelijkheid om organisaties bij elkaar te brengen. Dat wordt breed erkend in interviews: *“Als techbedrijven de oplossingen hier kunnen gaan ontwikkelen willen wij echt wel gastheer spelen”* (Respondent A). Door andere partijen bij elkaar te brengen in een netwerk zit de overheid sowieso aan tafel en blijft er grip op het proces. Daar zit wel een voorwaarde aan verbonden voor dat samenspel wordt aangegaan: *“Maar ik denk dat je de basis ook echt op orde moet hebben, wil je binnen dat grotere geheel een significante rol spelen. Anders worden het weer praattafels”* (Respondent C).

Het op orde hebben van die basis kan worden gedefinieerd als het werken als één team aan de opgave die voorligt. Het interne netwerk van de organisatie moet op orde zijn voordat een organisatie met de buitenwereld aan tafel kan gaan zitten. Dat is een uitdaging: *“We leren dat mensen die onderzoekstechnisch gedreven zijn een heel andere taal spreken of anders denken dan beleidsmedewerkers. Die twee komen eigenlijk niet samen”* (Respondent J). Binnen organisaties is sprake van een netwerk met meerdere actoren. Die actoren hebben allemaal een eigen portefeuille, professionaliteit en belang, wat kan leiden tot meerdere talen en realiteiten. Met name tussen ICT, onderzoek en beleid lijkt meertaligheid te bestaan: *“ICT’ers spreken niet de taal van de uitvoerende kant en andersom”* (Respondent G). De reden voor die meertaligheid, zo stelt respondent C, komt voort uit de eigen cultuur die afdelingen zelf hebben opgebouwd door de tijd heen. Dat leidt tot een silo van informatie die niet voor externen toegankelijk is.

Respondenten geven hun eigen organisaties echter niet de tijd om de hele eigen organisatie ‘op de rit’ te krijgen. Dat is een proces dat parallel dient te verlopen met het aanleggen en onderhouden van het externe netwerk, omdat daar te veel kennis uit voortkomt die verloren kan gaan: *“Als je het mij vraagt, kunnen ze [de waterschappen, red.] het niet alleen. Daar hebben we niet de kennis en de mensen voor. [...] Ik denk wel dat we veel meer kunnen dan we op dit moment doen”* (Respondent D). In toevoeging daarop: *“Als collectief weet je gewoon meer dan als individu, daar kun je niet omheen. Zeker met complexe*

materie moet er gewoon gecombineerd kunnen worden” (Respondent E). De voornaamste reden om samen te werken met andere organisaties is, zo blijkt uit de interviews, kennis.

Er zit ook een keerzijde aan de noodzaak van samenwerken met andere partijen. Die keerzijde komt voort uit wantrouwen dat tegenover andere organisaties, met name de marktpartijen, kan bestaan: *“Als je hem heel platslaat, dan zegt de gemeente, die commerciële partij wil alleen maar geld verdienen. En de commerciële partij zegt, dit duurt zo lang, als ik hier iets wil bereiken kan ik het beter zelf doen”* (Respondent A). Respondent G voegt daaraan toe: *“Heel veel bedrijven zien gemeenten als verdienmodel: daar kan ik makkelijk opdrachten scoren.”* Het samenwerken met andere partijen gaat niet vanzelf, omdat met name de decentrale overheden overwegend afhoudend reageren op marktpartijen. Het idee leeft dat die marktpartijen met hun eigen belangen binnenkomen, en dat er altijd iets van een addertje onder het gras lijkt te zitten achter diensten die aangeboden worden. Dit wantrouwen kan ertoe leiden dat die samenwerking, die wel als heel belangrijk wordt gezien, in de realiteit handen en voeten te geven: *“Het is weerbarstig, iedereen heeft een historie en zijn eigen zaken, dus zie dat maar eens uit te lijnen en te combineren. In de praktijk is dit ingewikkeld”* (Respondent D).

Het is voor Nederlandse decentrale overheden niet eenvoudig om te bepalen hoe te sturen. Er zijn wel elementen die in eigen hand zijn, maar veel ligt ook daarbuiten en past in een lastige structuur. In die structuur spreekt de eigen organisatie niet altijd dezelfde taal, heeft de eigen organisatie te weinig kennis in huis om zelf iets teweeg te kunnen brengen en is er niet altijd sprake van vertrouwen tussen de decentrale overheid en partijen daar omheen, wanneer iets op het gebied van digitalisering gerealiseerd dient te worden. Op het gebied van sturing is het nodig om bewust te zijn van de actoren waarop de organisatie probeert te sturen. Maar: *“Het is een gebrek aan besef van welk geheel je onderdeel uitmaakt”* (Respondent K).

5.4. Analyse van resultaten

In hoofdstuk 4 bleek al dat Nederlandse decentrale overheden de urgentie van het digitaliseringsvraagstuk zeker ervaren. Uit de interviews blijkt dat uit die noodzaak het gevoel voortkomt dat de respondenten de verantwoordelijkheid voelen om te gaan sturen. Een van de redenen om te gaan sturen is het gevoel dit vraagstuk als organisatie alleen niet verder te kunnen brengen. Vanuit de complexiteitstheorie is dat te verklaren: ontwikkelingen worden door meerdere krachten gedreven en niet één actor heeft alle kennis in huis (Teisman & Klijn, 2008; Ansell & Gash, 2007). In beleidsstukken is er veel aandacht voor het bouwen en onderhouden van een netwerk, van samenwerking en van het uitwisselen van kennis met andere organisaties. Gemeenten willen op interprovinciaal niveau kennis uitwisselen, provincies willen samenwerken met gemeenten en waterschappen kijken ook naar elkaar en over de landsgrenzen. Maar hoe dat vervolgens in de praktijk handen en voeten krijgt wordt in beleidsstukken weinig concreet gemaakt. De ambitie wordt wel uitgesproken, maar er wordt niet uitgewerkt hoe die samenwerking dan vorm dient te krijgen. Een mogelijke

oorzaak daarvan kan zijn dat er sprake is van informele spelregels die niet worden uitgesproken of opgeschreven (Djelic, 2010).

De interviews laten zien hoe onderlinge samenwerking wel vorm krijgt. Sturen betekent voor de respondenten zoeken naar actoren waarmee in samenwerking het vraagstuk wel verder gebracht kan worden. Dat proces van samenwerking verloopt alleen niet vanzelf. Er is binnen organisaties regelmatig sprake van interne meertaligheid: afdelingen die elkaar niet begrijpen of het niet met elkaar eens worden en daarom ander beleid uitdragen. Daarmee is geen sprake meer van een proces, maar van een complex systeem: de focus ligt immers op interactie tussen de spelers, in plaats van op de spelers zelf (Gerrits, 2013; Teisman & Klijn, 2008). Slechts in één beleidsdocument (19) wordt aandacht besteed aan dat interne netwerk. Buiten organisaties is er sprake van een gebrek aan vertrouwen in externe partners, met name marktpartijen. In de beleidsstukken komt dat niet naar voren, in de interviews des te meer. Waar beleidsstukken enkel de ambitie uitspreken meer samen te gaan werken in de quadruple helix, blijkt in de realiteit dat Nederlandse decentrale overheden regelmatig twijfels hebben bij de motivaties en de agenda van marktpartijen die aankloppen. Dat kan zijn oorzaak vinden in gebeurtenissen die in het verleden plaats hebben gevonden en nu nog invloed hebben in het verloop van samenwerking (Gerrits, 2013; van Buuren et al., 2012).

Hoe sturen Nederlandse decentrale overheden op ontwikkelingen door digitalisering? De analyse van beleidsdocumenten en interviews laat zien dat het voornaamste element van sturing voor decentrale overheden zit in het zoeken, activeren en onderhouden van netwerken. Decentrale overheden zijn zelf niet meer groot genoeg om alle kennis in huis te hebben die nodig is om het vraagstuk van digitalisering verder te brengen. De samenwerking met die partijen blijkt in beleidsstukken eenvoudiger te beschrijven dan dat die samenwerking in de praktijk wordt gebracht. De oorzaak voor lastige samenwerking blijkt zowel intern als extern te zijn. Intern op het gebied van meertaligheid binnen organisaties: afdelingen of collega's die elkaar niet begrijpen, niet dezelfde taal spreken en daarom niet verder komen. Extern kan samenwerking worden bemoeilijkt door gebrek aan vertrouwen in met name marktpartijen. Maar hoe kijken Nederlandse decentrale overheden op hun eigen functioneren; hoe evalueren ze zichzelf?

6. Evaluatie

Hoe evalueren Nederlandse decentrale overheden de manier waarop zij tegen vraagstukken rondom digitalisering aankijken en hoe diezelfde vraagstukken aangepakt worden? De laatste deelvraag van dit onderzoek wordt beantwoord op basis van interviews met respondenten die betrokken zijn bij digitaliseringsvraagstukken van decentrale overheden. Door deze respondenten te spreken krijgen de elementen die in eerdere deelvragen naar voren gekomen zijn een praktische dimensie: hoe ziet dit er in de praktijk uit? Er is eerst beknopt weergegeven hoe evaluatie er in beleidsdocumenten uit ziet, om te begrijpen op wat voor manier Nederlandse decentrale overheden kijken naar evaluatie. Na de analyse van documenten wordt opgetekend welke verdiepende vragen zijn voorbereid met de respondenten. De resultaten van de interviews volgen daarop en aan het einde van dit hoofdstuk volgt een analyse van de resultaten.

6.1. Evaluatie in beleidsdocumenten

Evalueren is niet iets dat in beleidsdocumenten concreet wordt gemaakt. Het is in veel stukken een handeling die plaatsvindt wanneer processen in ontwikkeling zijn: *“De DLC doet dit als volgt: [...] paren dit aan onderzoek, monitoring en evaluatie [...]”* (Beleidsdocument 14, blz. 10). Ook de Unie van Waterschappen benoemt dat evaluatie een belangrijk onderdeel is, bijvoorbeeld in het nemen van maatregelen op het gebied van privacy: *“[het opzetten van, red.] een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van [...] maatregelen”* (Beleidsdocument 6, blz. 35). Evalueren wordt, als het wordt aangehaald, gezien als een onderdeel van de procedures rondom digitalisering.

De geraadpleegde beleidsdocumenten besteden weinig woorden aan zaken die bereikt zijn, of wat bereikt zou moeten worden. Er wordt wel aangegeven dat resultaten van belang zijn, maar meer vanuit de voorkant van het proces: *“Door deze keuzes vast te leggen wordt inzichtelijk gemaakt wat het gewenste resultaat is [...]”* (Beleidsdocument 8, blz. 7). Of, stukken roepen op tot het formuleren van gewenste resultaten: *“In het voorstel zal worden ingegaan op een aangescherpte definitie van het gewenste resultaat en de voorwaarden waar dit aan moet voldoen.”* (Beleidsdocument 12, blz. 9), of: *“[...] Deze strategienota [moet, red.] programma’s helpen [...] te bepalen waar prioriteiten liggen en tot welke resultaten en acties zij komen op basis van de gezamenlijke ambitie”* (Beleidsdocument 35, blz. 5). Er wordt opgeroepen tot het formuleren van resultaten die behaald zouden moeten worden. Behaalde resultaten of zelf-evaluatieve teksten zijn in beleidsteksten niet aan de orde omdat er wordt opgeroepen resultaten op te tekenen die wellicht geëvalueerd kunnen worden.

6.2. Beleidsanalyse als vertrekpunt voor interviews

In de geraadpleegde beleidsteksten is er weinig sprake van daadwerkelijke reflectie of evaluatie van de manier waarop Nederlandse decentrale overheden omgaan met vraagstukken op het gebied van digitalisering. De vierde deelvraag van het onderzoek beschreef dat deze vraag door verdiepende interviews beantwoord zal worden. Daarom

wordt in de interviews bewust een brede vraag neergelegd bij de respondenten: wat is er nodig om het beter te doen binnen dit geheel? Die vraag is zo breed ingestoken zodat respondenten de ruimte krijgen om op basis van eigen gevoel te formuleren wat nog niet goed genoeg gaat en verbetering verdient. Om antwoorden te krijgen die iets meer gestructureerd van aard zijn wordt ook gevraagd naar concrete resultaten. Door te vragen naar concrete resultaten van de dagelijkse werkpraktijk wordt duidelijk wat voor de respondent werkt en wat moeilijkheden in dat proces zijn. Op die manier wordt ook geprobeerd om zelfreflectie op de manier van werken van organisaties te onttrekken aan de respondent.

6.3. Evaluatie in interviews

“Aan de ene kant heb je mensen die razend enthousiast zijn over digitalisering [...] maar het heeft ook impact op de organisatie. [...] Dat is ook weer een hele andere tak van sport. Als gemeente heb je dan soms een beetje ondernemersmentaliteit nodig. [...] Dat zijn capaciteiten die niet iedere gemeente in huis heeft” (Respondent B).

De geraadpleegde respondenten zien in de praktijk dat de aanpak van vraagstukken rondom digitalisering voor de decentrale overheid die zij vertegenwoordigen nog geen eenvoudige opgave is. Bovenstaand citaat vat dat aan de hand van een voorbeeld samen: mensen zijn enthousiast, maar er zijn bepaalde zaken voor nodig en dat heeft niet iedere gemeente in huis. De wil om het vraagstuk aan te pakken is er, maar de kunde om aan te pakken ontbreekt nog wel eens: *“Gemeenten zijn ook eigenlijk helemaal niet ingericht op innovatie. Die zijn ingericht op uitvoering. [...] Op dit moment proberen ze het wel, maar dan is het vaak wel verkapt”* (Respondent A). Of, met een ander voorbeeld: *“Er is wel commitment, maar er is nog niet per sé inrichting en sturing om zaken werkelijk te versnellen. [...] we zijn nog niet zo ver”* (Respondent C). Enerzijds: ja, er is de wil om dit vraagstuk op te pakken, anderzijds: de organisatie is er nog niet klaar voor om dit vraagstuk adequaat op te pakken.

De oorzaken voor het niet adequaat op kunnen pakken van het vraagstuk rondom digitalisering zijn divers. In de vorige alinea ging het al over het feit dat decentrale overheden niet ingericht zijn op innovatie. Blijkbaar wordt innoverend vermogen gezien als een vereiste om het vraagstuk van digitalisering adequaat aan te kunnen pakken. Respondent D licht toe waarom er een gebrek aan innoverend vermogen is:

“We lopen achter de feiten aan. We doen nu wat we kunnen, maar we zouden ook bezig moeten zijn met wat er nog gaat komen [...] Je moet echt vooruit gaan denken en nu al andere oplossingen kiezen [...] zodat dit beter past bij de toekomst”

Innoveren in een situatie waarin organisaties worden overvallen door wat er op dit moment speelt of wat ad-hoc op tafel komt is een lastige opgave, zo blijkt uit interviews. Innovatie is iets voor op de langere termijn, maar wordt zodoende door organisaties ook sneller op de

lange baan geschoven: *“Het verschil tussen een pilot [een eerste proef of test, red.] en innovatie is de lange adem die je hebt. Wij durven zeker wel te experimenteren, maar innovatie wil zeggen dat je dat wat je hebt geleerd serieus neemt en durft te delen met anderen”* (Respondent K).

Pilots kunnen een fundamentele werkwijze ten aanzien van digitalisering in de weg staan, zo blijkt uit de interviews. Daarmee kunnen pilots afremmend, misschien wel blokkerend werken voor de manier waarop overheden met digitalisering omgaan. Dat ligt misschien niet zozeer aan de pilot zelf, maar meer aan de manier waarop er naar pilots wordt gekeken: *“En daarom is een pilot altijd heel veilig. Dat is afgebakend. [...] Om een pilot te laten slagen vraagt verandering in gemeenten. Je moet nadenken op wat voor manier een pilot bijdrage levert aan ambities”* (Respondent B). Er wordt in afbakening geëxperimenteerd, terwijl het moeilijk blijkt om uitkomsten van zo'n experiment te borgen in de organisatie. Dat dat de realiteit is, betekent niet dat respondenten dat een prettig idee vinden. Respondenten stellen, wanneer het over pilots gaat: *“Ik werk liever niet aan dingen die eindig zijn. [...] Ik wil werken aan dingen die voortgaan”* (Respondent J). En: *“Iedereen wacht op iedereen en dan stopt ontwikkeling”* (Respondent F).

Een laatste onderwerp dat in de reflectie op het functioneren van de eigen organisatie naar voren komt, is eenheid binnen die organisatie. Daar is niet altijd sprake van. De respondenten zijn mensen die binnen hun organisatie actief met digitalisering bezig zijn en merken dat het onderwerp bij collega's niet altijd goed binnenkomt: *“Het is best ingewikkeld om daar collega's uit de organisatie in te betrekken. [...] Interne aansluiting maakt het lastig om kansen volop te benutten”* (Respondent H). Digitalisering is als onderwerp niet in alle lagen van de Nederlandse decentrale overheden een onderwerp waar aandacht aan wordt besteed. Dat bemoeilijkt het boeken van resultaten binnen organisaties. Door digitalisering bij diverse onderwerpen een meer centraal thema te laten zijn kan vooruitgang geboekt worden: *“Mensen zouden vanuit hun eigen proces aan digitalisering moeten denken, en dat digitalisering zou kunnen helpen bij hun dagelijkse werk”* (Respondent E).

6.4. Analyse van resultaten

Geraadpleegde beleidsdocumenten houden zich niet direct bezig met reflecteren of evalueren. Dat is verklaarbaar: evaluaties vinden overwegend pas plaats wanneer een proces al even in gang is gezet. De meeste beleidsdocumenten zijn een vertrekpunt voor digitalisering; het is lastig om dan gelijk al te evalueren. In een select aantal beleidsdocumenten wordt er wel opgeroepen om te gaan evalueren. Dat kan iets zeggen over waar de geraadpleegde decentrale overheden in het proces van digitalisering staan: aan het begin van een proces wordt blijkbaar niet direct al gedacht aan evalueren.

In de interviews reflecteren respondenten wel uitgebreid op het functioneren van zowel hun eigen organisatie als decentrale Nederlandse overheden in het algemeen. Uit de interviews blijkt dat niet een respondent het vraagstuk als een eenvoudige opgave beschouwt. Er is binnen de organisaties wel de wens om het vraagstuk aan te pakken, maar de organisaties hebben niet de structuur om innovatie een vast en blijvend onderdeel van

hun proces te maken. Dat bemoeilijkt overheden in het leren aanpassen aan veranderingen in de omgeving (Grobman, 2005). Daarnaast kan het gebrek aan innoverend vermogen binnen organisaties voortkomen uit het feit dat mensen binnen organisaties alles willen verklaren binnen wat zij zelf begrijpen (Gerrits, 2013). Dat kan ook verklaren waarom pilots wel enige populariteit genieten: daar zit een logisch begin aan en het einde van een pilot wordt bij aanvang al vastgelegd. Innovatie kan worden gezien als een abstract begrip dat niet direct resultaten oplevert en daarom moeilijk te bevatten is. Een innovatie verloopt niet lineair en kan leiden tot onvoorziene gevolgen (unknown unknowns) (van der Steen, 2016; Waldrop, 1993).

Dat het digitaliseringsvraagstuk geen eenvoudige is wordt ook duidelijk als respondenten ingaan op de interne organisaties. De respondenten zijn zelf allemaal, hoewel in verschillende hoedanigheden, betrokken bij vraagstukken omtrent digitalisering. Dat geldt niet voor al hun collega's. Ambtelijke organisaties kunnen groot zijn en op diverse manieren ook zijwaarts bij digitalisering betrokken zijn. Maar, niet alle collega's zien dat zelf ook zo. Digitalisering kan ook worden gezien als een gegeven dat een proces in de weg kan staan, bijvoorbeeld door eigen onbegrip of door het zien van digitalisering als een extra horde binnen een proces. In eigen werkprocessen wordt digitalisering niet altijd meegenomen. Op die manier worden kansen gemist omdat digitalisering (on)bewust wordt afgeremd door collega's die niet rechtstreeks met digitalisering bezig zijn maar in hun werk wel met het fenomeen geconfronteerd worden (Sheikh, 2017). Dat kan ook veroorzaakt worden door het feit dat ambtenaren binnen organisaties niet in de veronderstelling zijn dat digitalisering een grote invloed heeft op de manier waarop mensen met elkaar samenleven. Wanneer men iets zelf niet begrijpt, is men minder snel geneigd om ergens actief mee aan de slag te gaan (Bunders, 2017; Gerrits, 2013).

Hoe evalueren Nederlandse decentrale overheden de manier waarop zij tegen vraagstukken rondom digitalisering aankijken en hoe diezelfde vraagstukken aangepakt worden? Met name de verdiepende interviews maken duidelijk dat respondenten binnen eigen organisaties minder moeite hebben met het vinden van de wil om het vraagstuk aan te pakken, maar des te meer moeite met het vinden van begrip van het vraagstuk. De manier waarop digitalisering invloed heeft in het eigen werken wordt niet altijd begrepen door ambtenaren die niet rechtstreeks met digitalisering betrokken zijn maar het wel als onderdeel in hun werkzaamheden terug zien komen. Organisaties voelen zich veiliger bij het houden van pilots, waarbij een kop en een staart zekerheden bieden. Dat gaat ten koste van innoverend vermogen bij organisaties, omdat experimenten verdergaan dan wat in een proces van een aantal maanden kan worden bevonden. Digitalisering wordt, zo stellen respondenten, met name gezien als iets van de ambtenaren die het werkelijk in hun takenpakket hebben. Terwijl de respondenten juist praktisch unaniem duiden dat digitalisering een ontwikkeling is die in ieders takenpakket een rol zou moeten spelen.

7. Digitalisering: ornament of fundament?

“Bij heel veel overheden is het besef dat we er iets mee moeten. Wel nog op dat niveau: er moet nog worden uitgezocht wat dat ‘iets’ is.” (Respondent I)

7.1. Conclusie

Deze thesis heeft aandacht besteed aan hoe Nederlandse decentrale overheden omgaan met ontwikkelingen in de publieke ruimte die voortkomen uit digitalisering. Dit onderzoek biedt inzicht in hoe Nederlandse decentrale overheden (gemeenten, waterschappen en provincies) ontwikkelingen rondom digitalisering beoordelen, hoe die decentrale overheden hun eigen rol in dat geheel zien en hoe die decentrale overheden hun eigen rol evalueren. Dit onderzoek is opgebouwd op basis van een analyse van beleidsstukken en het houden van verdiepende interviews met respondenten die zich op diverse manieren bezighouden met vraagstukken rondom digitalisering bij Nederlandse decentrale overheden. Vanuit de literatuur over publieke ruimte, digitalisering, complexiteit en het sturen van complexe vraagstukken is een conceptueel model vastgesteld. Dat conceptueel model brengt in kaart hoe een repeterend patroon van steeds nieuwe ontwikkelingen door digitalisering leidt tot veranderingen in de publieke ruimte. Vervolgens vragen die ontwikkelingen om sturing door overheden, die uiteindelijk hun eigen -al dan niet poging tot- sturing ook evalueren. Het model brengt deze ontwikkelingen op een sequentiële manier in kaart.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is eerst onderzocht of ontwikkelingen die de publieke ruimte doormaakt als gevolg van digitalisering een urgent vraagstuk is bij relevante overheden en beleid. Dit onderzoek laat zien dat voor alle geraadpleegde Nederlandse decentrale overheden en bronnen geldt dat de urgentie van het acteren op deze ontwikkelingen wordt gevoeld en ervaren. Er is allereerst een grote toename waarneembaar van beleidsstukken. Geraadpleegde documenten van diverse Nederlandse decentrale overheden spreken over de ‘digitale revolutie’ waar we ons op dit moment in bevinden. Die digitale revolutie biedt volgens alle bronnen enorme kansen, maar brengt ook risico’s met zich mee. Decentrale overheden in Nederland erkennen overheden de urgentie van het duiden van dit vraagstuk en merken dat de samenleving vraagt om kaders en sturing.

Dat de urgentie wordt herkend is op zich goed, maar vervolgens hebben Nederlandse decentrale overheden moeite met de vraag wat er dan vervolgens moet gebeuren, wat er van hen verwacht wordt. Inhoudelijke, technische kennis is niet altijd voldoende in eigen organisaties aanwezig en er is niet altijd contact met externe partijen waarbij die kennis wel in huis is. Hierdoor kunnen bestuurlijke of beleidsmatige wensen niet altijd worden vertaald naar technische handelingen of veranderingen in systemen van organisaties. Wensen kunnen ook verkeerd begrepen worden, omdat zowel intern als extern verschillende afdelingen of organisaties hun eigen taal spreken. Hierdoor kunnen misverstanden ontstaan waardoor aanvankelijke bedoelingen op een andere manier uit kunnen pakken. Ook kan een verandering van bestuurders door verkiezingen of tussentijds aftreden ertoe leiden dat een

digitaliseringsvraagstuk hoger of juist lager op de bestuurlijke agenda terecht komt. In de interviews komt naar voren dat, met name op bestuurlijk vlak, digitalisering beschouwd kan worden als een 'gimmick' in plaats van een noodzaak om een organisatie verder te brengen. Het wordt met enige regelmaat eerder gezien als ornament dan als fundament. Uitgelegd met een voorbeeld: een deelscooter is een ornament van een fundamenteel vraagstuk rondom bijvoorbeeld mobiliteit, stedelijke infrastructuur en luchtkwaliteit. Een laatste reden die uit de verdiepende interviews naar voren komt is dat organisaties de grootste moeite kunnen hebben om de 'pilotfase' te ontstijgen. Op die manier vertalen experimenten zich door gebrek aan commitment, kennisuitwisseling of onderling vertrouwen tussen betrokken partijen (zowel intern als extern) zich niet tot blijvend beleid en verandert er aan het fundament van organisaties betrekkelijk weinig omdat er geen sprake is van borging op de lange termijn.

Concluderend tonen bevindingen van dit onderzoek aan dat de in dit onderzoek betrokken Nederlandse decentrale overheden zich bewust zijn van de veelheid aan vragen die de gevolgen van digitalisering in de publieke ruimte met zich mee kan brengen. Diezelfde overheden hebben tegelijkertijd wel veel moeite met het formuleren van een passend antwoord op die vragen, door diverse oorzaken:

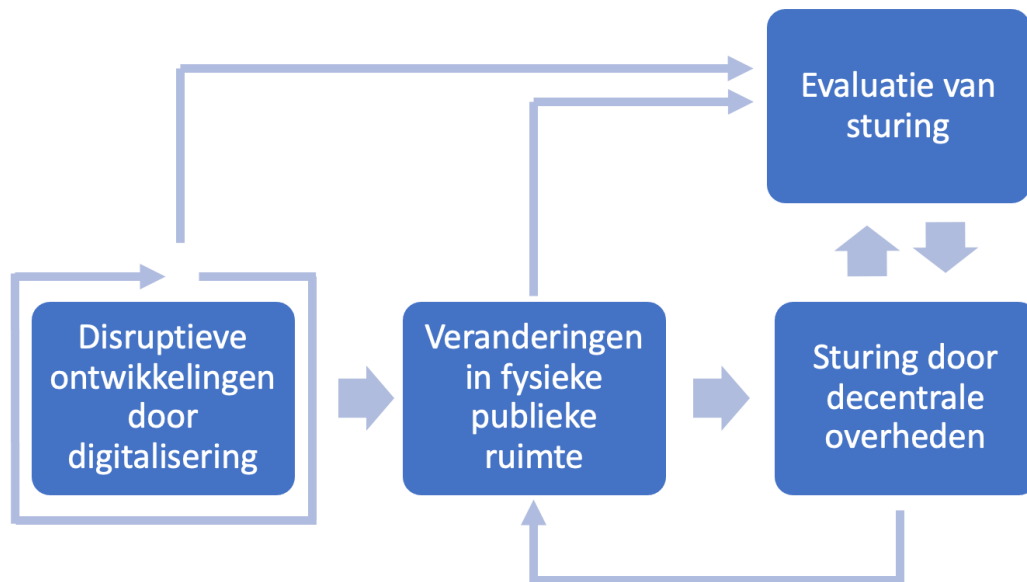
- De fragmentatie van kennis en het niet altijd spreken van dezelfde taal binnen en buiten de eigen organisatie;
- Het niet volledig benutten van kennis en expertise die in de buitenwereld aanwezig is, bijvoorbeeld door gebrek aan vertrouwen of een angst voor gezichtsverlies;
- Wisselend politiek draagvlak of ervaren urgentie door veranderende bestuurders;
- Het niet altijd erkennen van de complexiteit van het vraagstuk.

7.2. Implicaties

Op het gebied van bredere implicaties van dit onderzoek lijkt het toepassen van complexiteitstheorie een extra perspectief te bieden op de manier waarop Nederlandse decentrale overheden omgaan met het vraagstuk over sturing op ontwikkelingen in de publieke ruimte die voortkomen uit digitalisering. Het zien van een 'situatie' als een systeem in plaats van een proces biedt de gelegenheid om het geheel te zien als meer dan de som der delen. In de geraadpleegde beleidsstukken, maar met name in de verdiepende interviews komt naar voren dat Nederlandse decentrale overheden overwegend impliciet niet uitgaan van een beweging, maar van een stilstaand object. Er is nu nieuwe wet- en regelgeving, er is nu een 'hype', en daar moet aan geconformeerd worden. Daarnaast is er, uit angst voor verantwoordingsvraagstukken, vaak wel ruimte voor een pilot die de aandacht trekt, maar niet voor structurele borging van de bevindingen van een pilot in beleid. Sterker, er is ook niet altijd ruimte om bevindingen van een pilot in kaart te brengen vanwege het risico dat die daadwerkelijke bevindingen afdoen aan de glans van die pilot. Ambtelijk of extern wordt dat vaker opgemerkt, maar door eerder genoemd wisselend politiek draagvlak kan er beperkt opvolging gegeven worden aan het adresseren van borgingsvraagstukken.

Uit de resultaten en analyse blijkt dat een uitbreiding van het conceptueel model, zoals beschreven in 2.3, meer recht doet aan de complexe realiteit van het vraagstuk rondom

digitalisering. De evaluatie van sturing is niet alleen iets dat de decentrale overheden zelf op basis van hun eigen sturing doen, maar ook iets dat gebeurt -of dient te gebeuren- door veranderingen in de publieke ruimte en door disruptieve ontwikkelingen die digitalisering teweeg kan brengen. Decentrale overheden dienen continu te blijven leren van ontwikkelingen in de realiteit, om zo blijvend te leren en te onderzoeken of de manier waarop de desbetreffende overheid, of overheden in het algemeen, zich met (een onderdeel van) het digitaliseringsvraagstuk bezighouden. Het nieuwe conceptueel model ziet er daarmee als volgt uit:



Figuur 2: nieuw conceptueel model

Het nieuwe conceptueel model laat zien dat disruptieve ontwikkelingen door digitalisering leiden tot veranderingen in de fysieke publieke ruimte. Die veranderingen leiden ertoe dat decentrale overheden door die verandering gaan sturen. Die sturing leidt ertoe dat er geëvalueerd wordt: werkt deze sturing? Tegelijkertijd leidt sturing van decentrale overheden ook tot 'nieuwe' veranderingen in de publieke ruimte waar vervolgens op gestuurd wordt. Daarnaast leiden disruptieve ontwikkelingen door digitalisering en veranderingen in de fysieke publieke ruimte ook rechtstreeks tot evaluatie van de manier waarop decentrale overheden sturen op digitalisering. Dat leidt vervolgens weer tot veranderingen, en zo zitten we in een complex systeem.

De bevindingen van dit onderzoek zijn de basis voor een pleidooi dat nader wordt uitgewerkt in de praktische aanbevelingen: durf als decentrale overheid te erkennen dat het sturen op ontwikkelingen die het gevolg zijn van digitalisering complexe materie is. Dit is overigens ook een pleidooi dat door een select aantal respondenten is gehouden nadat hen vragen werden gesteld over hoe zij hun eigen beleid en ideeën evalueren. Of het nou gaat over de komst van Airbnb's, flietsbezorgers, het tijdig waarschuwen bij wateroverlast of het onderling laten communiceren van overheidssystemen: het is geen momentopname. Het zijn

geen versierselen die een ‘extraatje’ van de organisatie zijn. Digitalisering is het fundament waarop de toekomst van de organisatie rust.

7.3. Discussie

Zoals eerder beschreven probeert dit onderzoek op twee manieren een bijdrage te leveren aan maatschappij en wetenschap. Vanuit maatschappelijk perspectief biedt het onderzoek een verdiepende blik op hoe Nederlandse decentrale overheden omgaan met ontwikkelingen waar nog geen reguleringen of beleid voor bestaan. Vanuit wetenschappelijk perspectief duidt dit onderzoek nader hoe theorie rondom sturing van complexe vraagstukken toepasbaar is op vraagstukken die voortkomen uit digitaliseringskwesties. Op zowel praktisch als academisch niveau geeft dit onderzoek, door uitvoerige analyse van beleidsstukken en het houden van verdiepende interviews nieuwe inzichten door het ‘algemene’ uit het ‘bijzondere’ te destilleren. Wel is het van meerwaarde om te benadrukken dat deze manier van onderzoeken voor- en nadelen heeft, en op een aantal gebieden methodologisch zijn beperkingen kent. Het vervolg van deze paragraaf gaat in op die beperkingen.

Een eerste beperking is dat de externe validiteit van dit onderzoek lastig te duiden is. Hoofdstuk 3 beschreef al dat de mate waarin resultaten van dit onderzoek te generaliseren zijn beperkt is omdat de representativiteit van de geraadpleegde beleidsstukken en de respondenten voor het grotere geheel beperkt is door de relatief beperkte hoeveelheid van beiden. Dat hoeft voor het onderzoek echter geen nadeel te zijn, omdat ook in hoofdstuk 3 wordt beschreven dat het onderzoek met name bedoeld is om bepaalde leringen te trekken en inzichten te verkrijgen. Juist voor een complex vraagstuk rondom hoe Nederlandse decentrale overheden sturen op digitalisering geldt dat de context per specifieke gemeente, waterschap of provincie zeer specifiek is. De leringen die in dit onderzoek naar voren komen kunnen interessant zijn voor overheden die niet geraadpleegd en/of betrokken zijn, afhankelijk van de mate waarin die overheden zich herkennen in de genoemde uitdagingen en situaties.

Een andere mogelijke beperking van dit onderzoek is de mate waar in respondenten al dan niet sociaal-wenselijke antwoorden hebben gegeven op besproken vragen. Zoals te zien is in de interviewleidraad¹² gingen een aantal vragen over hoe respondenten de capaciteit van hun organisatie evalueren of taxeren. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het zo is, maar het is correct om te benoemen dat de mogelijkheid bestaat dat respondenten in de verdiepende interviews niet altijd volledig in staat zijn geweest om kritisch te zijn op het functioneren van de eigen organisaties. Daarmee bestaat de mogelijkheid dat minder sociaal-wenselijke antwoorden in de interviews ertoe hadden kunnen leiden dat dit onderzoek andersoortige bevindingen had gerapporteerd.

Een derde mogelijke beperking is het feit dat dit onderzoek zich -zonder dat dat vooraf bedoeld of ingestoken was- heeft gericht op relatief grote overheden. Provincies en waterschappen overstijgen immers gemeentegrenzen en de kleinste gemeenten die zijn

¹² Zie Appendix A

behandeld of gesproken in een verdiepend interview zijn nog gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Daarmee is deze beperking een aanvulling op de eerste beperking: in hoeverre zijn bevindingen van dit onderzoek te generaliseren naar gemeenten met bijvoorbeeld 25.000 inwoners? In paragraaf 5.5 zal in het verlengde hiervan een wetenschappelijke aanbeveling volgen.

Het dient ook benoemd te worden dat het schrijven van deze thesis op meerdere manieren beperkend kan werken: er is sprake van deadlines, er zijn maximale woordenaantallen en er zijn maar beperkt middelen beschikbaar om onderzoek uit te kunnen voeren. Wanneer er bijvoorbeeld sprake van meer tijd of van een ruimere marge qua woordgebruik hadden concepten uitgebreider behandeld kunnen worden en was er meer ruimte geweest voor iteraties in het proces.

In al haar beperkingen kan dit onderzoek wel nog steeds worden gezien als een nadere uitwerking en verdieping op het gebied van sturing van complexe vraagstukken, in dit geval de gevolgen van digitalisering in de publieke ruimte. Door literatuur te bestuderen, beleid en het krachtenveld te analyseren en verdiepende interviews te organiseren is er ruim aandacht besteed aan beleid in theorie en uitingen daarvan in de praktijk, met specifieke aandacht voor het al dan niet herkennen van complexiteit. Zoals eerder in deze paragraaf aangegeven, volgen er uit de bevindingen van dit onderzoek ook enkele praktische en wetenschappelijke aanbevelingen. In paragraaf 6.4 en 6.5 worden deze nader toegelicht.

7.4. Praktische aanbevelingen

Uit dit onderzoek zijn een aantal leringen getrokken die als aanbevelingen voor Nederlandse decentrale overheden kunnen gelden. Drie van die aanbevelingen worden in deze paragraaf in kaart gebracht.

7.4.1. Leren heeft misschien een kop, maar geef het nooit een staart

Uit de verdiepende interviews blijkt dat diverse respondenten regelmatig zien dat nieuwe ontwikkelingen of projecten moeten worden gestart met een pilot (zie ook 6.2). Die pilots zijn per definitie aan tijd gebonden en vinden niet altijd borging nadat de genomen periode verstreken is. Er wordt iets geprobeerd en als dat werkt, dan is het mooi, maar het blijft vaak incidenteel in plaats van structureel. De eerste praktische aanbeveling is daarom om, in de zoektocht naar een antwoord op de vraag hoe te sturen op ontwikkelingen in de publieke ruimte die voortkomen uit digitalisering, bewust te blijven van het feit dat direct borgen en structureel implementeren niet betekent dat er aan de inhoud van borging of implementatie niets meer veranderd kan worden. Uiteraard kan een pilot wel een bijdrage leveren aan leren en ontwikkelen, maar uiteindelijk gaat het met name om wat er na het einde van die pilot gebeurt met de kennis die in de pilot opgedaan is.

7.4.2. Kijk, vanuit het algemeen belang, verder dan een bestuursperiode

Uit met name de interviews blijkt dat het voor Nederlandse decentrale overheden een 'struggle' kan zijn dat de ervaren urgentie op het gebied van digitaliseringsvraagstukken drastisch beïnvloed kan worden door het vertrek en de komst van een nieuwe wethouder, heemraad of gedeputeerde. Overheden zouden er goed aan doen om ambtelijk te blijven onderzoeken hoe fundamentele vraagstukken op het gebied van digitalisering geborgd kunnen blijven worden, ook wanneer een nieuwe bestuurder het vraagstuk aanzienlijk minder hoog op de agenda heeft staan. Uiteraard dient wel altijd prudent omgegaan te worden met politiek-ambtelijke verhoudingen.

7.4.3. Probeer niet in isolatie te evolueren, zoek lotgenoten

Kennis is overal en ligt voor het grijpen. Nederlandse decentrale overheden durven deze kansen echter nog niet altijd te grijpen. Digitaliseringsvraagstukken worden, ook door grotere overheden, vaak gezien als een vraagstuk dat alleen voor eigen gemeente, provincie of waterschap relevant is. Door bijvoorbeeld meer te investeren in kennisuitwisseling en vertrouwen in de Triple Helix (overheid, onderwijs en bedrijfsleven) of Multiple Helix kunnen organisaties veel meer van elkaar leren. Maar ook door te kijken naar hoe andere overheden het vraagstuk van digitalisering adresseren kan het verder brengen van het vraagstuk op een meer symbiotische manier plaatsvinden. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de City Deal 'Een slimme stad, zo doe je dat', waarbinnen gemeenten, ministeries, waterschappen, onderwijs en bedrijven participeren, bijvoorbeeld om kennis tussen markt en overheid makkelijker te kunnen uitwisselen.

7.5. Wetenschappelijke aanbevelingen

Ten slotte zijn er op basis van bevindingen -en beperkingen- van dit onderzoek ook een vijftal suggesties voor onderzoek in de toekomst naar dit onderwerp en haar zijpaden. Het zou ten eerste van meerwaarde te zijn om onderzoek te doen naar meertaligheid bij organisaties, zowel intern als extern. Het blijkt uit dit onderzoek dat tussen organisaties, maar ook tussen afdelingen binnen dezelfde organisatie, men elkaar niet altijd begrijpt omdat men een andere taal spreekt. Een duidelijk voorbeeld daarvan is bijvoorbeeld het proces waar in eerst beleid wordt gemaakt door een beleidsafdeling en vervolgens verwarring bij de implementatie ontstaat omdat een ICT-afdeling door de andere voertaal niet kan voldoen aan de vraag die door de beleidsafdeling wordt gesteld. Linguïstisch onderzoek naar inter- en intraorganisatorische meertaligheid kan bijdragen aan een nadere duiding van onderling onbegrip. Een eventuele bijdrage daarvan kan een ontwikkeling zijn waarbij kennis op basis van bevindingen van dat onderzoek minder gefragmenteerd en meer geünificeerd binnen een organisatie en tussen organisaties verspreid kan worden.

Een tweede aanbeveling voor wetenschappelijk onderzoek zou onderzoek naar het borgen van beleid zijn. Hoe kan het dat bepaalde ontwikkelingen relatief soepel onderdeel worden van het denken en doen van een organisatie, terwijl andere ontwikkelingen aan elkaar hangen van pilots en probeersels, zonder dat daar enige eenheid of vervolg in te

ontdekken is? Een vergelijkend onderzoek, waarbij diverse beleidsontwikkelingen bij Nederlandse decentrale overheden en de borging daarvan naast elkaar worden gelegd, kan inzicht bieden in of er zoiets bestaat als een *best practice*, of welke factoren van invloed zijn op succesvolle borging.

De derde wetenschappelijke aanbeveling ligt in het verlengde van de vorige aanbeveling door dieper in te gaan op een specifieke factor die van invloed kan zijn op de succesvolle borging van beleid, namelijk een wisseling van bestuur. Uit diverse interviews en analyse blijkt dat de mate waar in een wethouder, gedeputeerde of heemraad de urgentie van -in dit geval- digitaliseringsvraagstukken ervaart van grote invloed is op ontwikkeling en borging van beleid en uitvoering. Wetenschappelijk onderzoek naar de manier waarop bestuurders invloed hebben op de urgentie van vraagstukken die binnen een overheidsorganisatie spelen -als onderdeel van politiek-ambtelijke verhoudingen- zou een verrijking kunnen bieden voor een nadere duiding van dit onderwerp.

Een factor die in dit onderzoek -bewust- niet nader bevraagd is, maar wel nader onderzoek verdient, is de mate waarin vertrouwen van burgers invloed heeft op de manier waarop overheden beleid rondom digitalisering vormgeven. Vertrouwen van burgers is bij zo'n beetje alle onderwerpen die overheden bespreken van belang in het realiseren van beleid of het verder brengen van vraagstukken. Meten en verdiepend onderzoeken hoe dit specifiek invloed heeft op de manier waarop Nederlandse decentrale overheden omgaan met digitaliseringsvraagstukken met gevolgen in de publieke ruimte kan dit onderzoek, dat zich met name op de kant van beleid en systemen heeft gericht, een nieuwe dimensie en daarmee inzichten bieden.

De laatste wetenschappelijke aanbeveling is al even geïntroduceerd in paragraaf 6.3. De overheden die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd of onderzocht, zijn allemaal vrij groot van schaal. Grotere ambtelijke organisaties hebben over het algemeen meer ruimte en menskracht om aandacht te besteden aan bepaalde vraagstukken. Dat kan voor digitalisering in de publieke ruimte ook het geval zijn. Daarom zou het wetenschappelijk wellicht meerwaarde kunnen hebben om een soortgelijk onderzoek uit te voeren bij kleinere Nederlandse decentrale overheden, zoals gemeenten met een inwonertal tot 100.000 inwoners. Dat zou kunnen leiden tot andere bevindingen die in een licht van schaalgrootte in vergelijking met de casusselectie van dit onderzoek interessant kunnen zijn.

8. Literatuurlijst

- Anderson, P. (1999). Perspective: Complexity theory and organization science. *Organization Science*, 10(3), 216–232.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Arendt, H. (1999). *The Human Condition* (2de editie). Amsterdam University Press.
- Babbie, E. R. (2020). *The Practice of Social Research* (15de editie). Cengage Learning.
- Berg, B. L., & Lune, H. (2012). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*. Pearson Education.
- Bil, H., & Teisman, G. (2017). *Zit je vast? Maak het complexer!* (1ste editie). Eburon.
- Bilt, Van De, T., & Putter, De, E. (2020). *Digitalisering in het domein Werk & Inkomen*. Sociaal Bestek. Geraadpleegd op 15 juli 2022, van
<https://sociaalbestek.nl/artikel/digitalisering-in-het-domein-werk-inkomen/>
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research* (1ste editie). SAGE Publications.
- Bos, M. (2022). *Hoe ga je als stad om met flietsbezorgers? “Het is wachten op boze bewoners”*. NH Nieuws. Geraadpleegd op 7 april 2022, van
<https://www.nhnieuws.nl/nieuws/298456/hoe-ga-je-als-stad-om-met-flietsbezorgers-het-is-wachten-op-boze-bewoners>
- Brouwer, G. (2021). *De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is nu al verouderd. Update nodig*. PrivacyZone. Geraadpleegd op 15 juli 2022, van
<https://www.privacyzone.nl/de-algemene-verordening-gegevensbescherming-avg-is-nu-al-verouderd-update-nodig/>
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Bunders, D. J. (2017). *Smart Cities: Urban governance in the datadriven society*. Utrecht University.
- Burnes, B. (2004). Kurt Lewin and complexity theories: back to the future? *Journal of Change Management*, 4(4), 309–325. <https://doi.org/10.1080/1469701042000303811>

- Buuren, Van, A., Boons, F., & Teisman, G. (2012). Collaborative problem solving in a complex governance system: Amsterdam airport schiphol and the challenge to break path dependency. *Systems Research and Behavioral Science*, 29(2), 116–130.
- Carayannis, E. G., & Campbell, D. F. (2009). “Mode 3” and “Quadruple Helix”: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3/4), 201. <https://doi.org/10.1504/ijtm.2009.023374>
- Clarke, M. (2012). The digital revolution. *Academic and Professional Publishing*, 79–98. <https://doi.org/10.1016/b978-1-84334-669-2.50004-4>
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (3de editie). SAGE Publications.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design*. SAGE Publications.
- Dearth, B. (2022). *What is a Dark Store? The New Post-Pandemic Retail Model*. Vaimo. Geraadpleegd op 13 april 2022, van <https://www.vaimo.com/what-is-a-dark-store-a-post-pandemic-retail-model/>
- Djelic, M. (2010). Institutional Perspectives—Working towards Coherence or Irreconcilable Diversity? *Oxford Handbooks Online*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199233762.003.0002>
- Est, Van, R., Bakker, De, E., Broek, Van Den, J., Deuten, J., Diederren, P., Keulen, Van, I., Korthagen, I., & Voncken, H. (2018). *Waardevol digitaliseren: hoe lokale bestuurders vanuit publiek perspectief mee kunnen doen aan het ‘technologiespel’*. Rathenau Instituut.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix - University-Industry-Government relations: a laboratory for knowledge based economic development. *EASST Review*, 14(1), 14–19.
- Gerrits, L. (2013). *Punching Clouds*. Emergent Publications.
- Gerrits, L., & Marks, P. (2015). How the complexity sciences can inform public administration: an assessment. *Public Administration*, 93(2), 539–546. <https://doi.org/10.1111/padm.12168>

- Grobman, G. M. (2005). Complexity theory: A new way to look at organizational change. *Public Administration Quarterly*, 350–382.
- Harvey, D. (2016, 29 november). *David Harvey: "I like the idea of an urban common which is a political concept which says that this space is open for all kinds of people [Video]*. CCCB. <https://www.cccb.org/en/multimedia/videos/david-harvey-i-like-the-idea-of-an-urban-common-which-is-a-political-concept-which-says-that-this-space-is-open-for-all-kind-of-people/229344>
- Jervis, R. (1998). *System effects: Complexity in political and social life*. Princeton University Press.
- Kitzinger, J. (1994). The methodology of Focus Groups: the importance of interaction between research participants. *Sociology of Health and Illness*, 16(1), 103–121. <https://doi.org/10.1111/1467-9566.ep11347023>
- Klijn, E. H. (2008). Complexity theory and public administration: What's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3), 299–317.
- Koops, R. (2021). *Stadsdeel West treedt op tegen dark stores: 'Overlast door flitsbezorgers te groot'*. Het Parool. Geraadpleegd op 7 april 2022, van <https://www.parool.nl/amsterdam/stadsdeel-west-treedt-op-tegen-dark-stores-overlast-door-flitsbezorgers-te-groot~bdf442c6/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Lewis, R. (1994). From chaos to complexity: Implications for organizations. *Executive Development*, 7(4), 16–17.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. SAGE Publications.
- Lofland, L. H. (1985). *A World of Strangers*. Amsterdam University Press.
- Mark, J. J. (2022). *Agora*. World History Encyclopedia. Geraadpleegd op 6 mei 2022, van <https://www.worldhistory.org/agora/>
- Meyer, H., De Josselin De Jong, F. O. T., & Hoekstra, M. (2006). *Het ontwerp van de openbare ruimte* (2de editie). SUN.

- Ministerie van AZ. (2022). *Alexandra van Huffelen*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 15 juli 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/alexandra-van-huffelen>
- Ministerie van BZK. (2021). *BZK Introductiedossier 2021 deel: Welkom bij BZK*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. <https://open.overheid.nl/repository/ronl-30830c9b-d75c-4362-aca2-9025be243cbe/1/pdf/introductiedossier-ministerie-van-bzk-deel-1.pdf>
- Ministerie van BZK. (2022). *Het Adviescollege ICT-toetsing*. Adviescollege ICT-toetsing. Geraadpleegd op 15 juli 2022, van <https://www.adviescollegeicttoetsing.nl/het-adviescollege>
- Morse, J. M. (1991). Approaches to qualitative-quantitative methodological triangulation. *Nursing Research*, 40(1), 120–123.
- NOS. (2020). *Amsterdam verbiedt Airbnb-verhuur in drie wijken om overlast tegen te gaan*. Geraadpleegd op 7 april 2022, van <https://nos.nl/artikel/2330660-amsterdam-verbiedt-airbnb-verhuur-in-drie-wijken-om-overlast-tegen-te-gaan>
- PBL. (2013). *Kennis maken met decentrale overheden*. Planbureau voor de Leefomgeving. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/2013_PBL_Kennismakenmetdecentraleoverheden.pdf
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2005). *Systematic Reviews in the Social Sciences*. Wiley.
- Poincaré, H. (1885). Sur l'équilibre d'une masse fluide animée d'un mouvement de rotation. *Acta Mathematica*, 7(0), 259–380. <https://doi.org/10.1007/bf02402204>
- Pointer. (2022). *Mensen met een beperking zijn de dupe van overlastgevende deelscooters*. Pointer; KRO-NCRV. Geraadpleegd op 4 juni 2022, van <https://pointer.kro-ncrv.nl/mindervaliden-zijn-de-dupe-van-overlastgevende-deelscooters>
- Poli, R. (2013). A Note on the Difference Between Complicated and Complex Social Systems. *CADMUS*, 2(1), 142–147. <http://cadmus.newwelfare.org/wp-content/uploads/2013/10/cadmus-v2-i1-book.pdf>
- Raad van State. (2020). *Uitspraak 201901695/1/A3*. Geraadpleegd op 20 april 2022, van <https://www.raadvanstate.nl/@119674/201901695-1-a3/>

- Rescher, N. (2020). *Complexity*. Taylor & Francis.
- Rijksoverheid. (2022). *Coalitieakkoord "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst"*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 20 juni 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/01/10/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>
- Rumsfeld, D. H. (2002). *DoD News Briefing - Secretary Rumsfeld and Gen. Myers*. U.S. Department of Defense. Geraadpleegd op 9 mei 2022, van <https://archive.ph/20180320091111/http://archive.defense.gov/Transcripts/Transcript.aspx>
- Sabel, P. (2022). Voor het eerst is er een staatssecretaris Digitalisering: hiermee moet ze aan de slag. *de Volkskrant*. Geraadpleegd op 15 juli 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/voor-het-eerst-is-er-een-staatssecretaris-digitalisering-hiermee-moet-ze-aan-de-slag~b98eccba/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Sheikh, H. (2017). *Embedding Technopolis* (1ste editie). Amsterdam University Press.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118. <https://doi.org/10.2307/1884852>
- Smit, M. (2020). *Amsterdam onderuit in Airbnb-zaak; boete van 20.500 gehalveerd*. RTL Nieuws. Geraadpleegd op 7 april 2022, van <https://www.rtlnieuws.nl/5200697>
- Steen, Van Der, M. A. (2016). *Tijdig Bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi2mKmRioL3AhWKPewKHSN7DukQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Frepub.eur.nl%2Fpub%2F94718%2FORatie-EUR-Tijdig-Bestuur-MvdS.pdf&usg=AOvVaw3dwJ3DPKQP3uD1rNTZ1gns>
- Steen, Van Der, M. A., Scherpenisse, K. J., & Twist, Van, M. J. W. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

- Steen, Van Der, M., Twist, Van, M., Fenger, M., & Cointre, Le, S. (2013). Complex causality in improving underperforming schools: a complex adaptive systems approach. *Policy & Politics*, 41(4), 551–567. <https://doi.org/10.1332/030557312x655800>
- Swanson, D. J., & Creed, A. S. (2013). Sharpening the Focus of Force Field Analysis. *Journal of Change Management*, 14(1), 28–47. <https://doi.org/10.1080/14697017.2013.788052>
- Teisman, G., & Klijn, E. H. (2008). Complexity theory and public management: An introduction. *Public Management Review*, 10(3), 287–297.
- Teisman, G., Van der Voort, H., & Meijer, A. (2016). Overheden niet goed in innovatie? *Bestuurskunde*, 25(4), 51–60. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872016025004006>
- The Society for Neuroscience. (2018). *Brain Facts: a primer on the brain and nervous system*. <https://www.brainfacts.org/The-Brain-Facts-Book>
- Theeuwen, M. (2019). Airbnb-markt Eindhoven groeit fors, maar effect op woningmarkt is nog beperkt. *Eindhovens Dagblad*. Geraadpleegd op 4 juni 2022, van <https://www.ed.nl/eindhoven/airbnb-markt-eindhoven-groeit-fors-maar-effect-op-woningmarkt-is-nog-beperkt~ae1b91a7/>
- Thiel, Van, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek* (3de editie). Coutinho.
- Trein, P. (2017). Coevolution of policy sectors: A comparative analysis of healthcare and public health. *Public Administration*, 95(3), 744–758. <https://doi.org/10.1111/padm.12323>
- Trommel, S. (2022). Van Huffelen: ‘Impact van digitalisering onderschat’. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd op 15 juli 2022, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/kabinet-wil-meer-digitaal-maar-vooral-meer-digitale-bescherming>
- Tuinstra, H. (2022). *Digitalisering: waarom je er niet langer mee kunt wachten*. KVK. Geraadpleegd op 20 april 2022, van <https://www.kvk.nl/advies-en-informatie/innovatie/digitaal-ondernemen/digitalisering-waarom-je-er-niet-langer-mee-kunt-wachten/>

- Tweede Kamer. (2014). *ICT rijksoverheid niet onder controle*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 15 juli 2022, van https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/newspage2966_eindrapport_tijdelijke_commissie_ict
- Twist, Van, M. J. W., Steen, Van Der, M. A., & Chin-A-Fat, N. (2017). Sturing en complexiteit: leren door doen. In *Sturen in een verweven dynamiek: perspectieven op complexiteit en oriëntaties voor beleid* (pp. 7–22). Ministerie van Economische Zaken.
- Van Dale. (z.d.). Fysiek. In *Van Dale*. Geraadpleegd op 6 mei 2022, van <https://www.vandale.nl.eur.idm.oclc.org/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/fysiek#.YnUETS-QIQI>
- Verhagen, L. (2020). Thuiswerkende ambtenaren nemen risico's door privémail en WhatsApp te gebruiken. *de Volkskrant*. Geraadpleegd op 4 juli 2022, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/thuiswerkende-ambtenaren-nemen-risico-s-door-privemail-en-whatsapp-te-gebruiken~b7e91761/>
- VNG. (z.d.). *Naar een waardenvolle informatiesamenleving: digitale agenda gemeenten 2024*. Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. https://vng.nl.eur.idm.oclc.org/sites/default/files/2020-05/digitale_agenda_gemeenten-2024_vng.pdf
- Waldrop, M. M. (1993). *Complexity* (1ste editie). Simon & Schuster.
- Weltevreden, J. (2007). *Winkelen in het internettijdperk* (1ste editie). Nai Uitgevers.
- Welzen, T. (2015). *Openbare ruimte*. Ensie. Geraadpleegd op 6 mei 2022, van <https://www.ensie.nl/tom-welzen/openbare-ruimte>
- Wet openbare manifestaties*. (2010). Wetten.nl. Geraadpleegd op 7 april 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004318/2010-10-10>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2016). *Big Data in een vrije en veilige samenleving*. Amsterdam University Press. <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2016/04/28/big-data-in-een-vrije-en-veilige-samenleving>
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods*. SAGE Publications.

Zach, L. (2006). Using a multiple-case studies design to investigate the information-seeking behavior of arts administrators. *Library Trends*, 55(1).

Appendix A: Interviewleidraad

<i>Topic</i>	<i>Subtopic</i>	<i>Vraag</i>
Introductie	Zelf voorstellen	Zelf voorstellen, vertellen in welke hoedanigheid ik er ben, doel interview introduceren
	Bevraging privacy	Hebt u bezwaar tegen het maken van geluidsopnames? Van dit interview wordt een transcript gemaakt, maar ik zal in het transcript geen uitspraken opnemen die tot u of uw organisatie herleidbaar zijn
	Voorstellen respondent	Zou u uzelf kort willen voorstellen? Functie / hoe terecht gekomen op de plek waar je nu zit?
5 minuten		
Digitalisering in de publieke ruimte	Algemene ervaring	Wat zijn in uw dagelijkse praktijk gevolgen van digitalisering in de publieke ruimte? Wat is uw rol? Hoe vertalen die gevolgen zich in uw dagelijkse werkzaamheden? (systeemafbakening schetsen)
15 minuten	Urgentie	Staat het vraagstuk rondom gevolgen van digitalisering voor u/uw organisatie hoog op de agenda? Wat is de urgentie? Waarom? Hoe kijkt u/uw organisatie naar dit vraagstuk?
Rol organisatie op speelveld	Rol	Welke rol neemt u/uw organisatie aan binnen dit vraagstuk?
15 minuten	Sturing	Wat kan u/uw organisatie binnen dit vraagstuk doen, en wat doet uw organisatie daadwerkelijk? Heeft uw organisatie de capaciteit en/of de middelen om op het gebied van dit vraagstuk werkelijk iets te bereiken?
Evaluatie rol organisatie op speelveld	Evaluatie praktijk	Wat zijn waarneembare resultaten van de strategie die u/uw organisatie hanteert? Hoe ziet u dat?
20 minuten	Evaluatie moeilijkheid	Wat zijn moeilijkheden waar u/uw organisatie tegenaan loopt in dit proces?
	Verbetering	Wat zou u/uw organisatie nodig hebben om beter te kunnen functioneren binnen dit geheel?
Afsluiting	Afronden interview	'Wat is nog niet gezegd', vragen of de respondent nog iets wenst te benoemen
5 minuten		Danken van respondent voor zijn/haar tijd, vragen of de respondent de geluidsopname/transcript wil ontvangen ter goedkeuring, nogmaals privacy benadrukken, vragen of respondent het uiteindelijke onderzoek wenst te ontvangen

Appendix B: Overzicht van respondenten

RESP.	FUNCTIE	ORGANISATIE
A.	Kwartiermaker, Partner	Voor een specifieke gemeente (Zuid-Holland, ±120.000 inwoners) kwartiermaker 'Smart Society', over het ontwikkelen van digitale applicaties met sociale impact.
B.	Partner, Projectmanager	Organisatie die zich richt op samenwerking en innovatieprojecten gericht op een duurzame en dynamische economie en samenleving
C.	Dienst Data Officer (DDO), Beleidsadviseur	Gemeente (Zuid-Holland, ±550.000 inwoners)
D.	Strategisch adviseur 'data gedreven werken', digitale transformatie	Koepelorganisatie van Nederlandse Waterschappen
E.	Beleidsadviseur E-Overheid	Koepelorganisatie van Nederlandse Waterschappen
F.	Accountmanager Digitale Innovatie / Smart Cities	Gemeente (Zuid-Holland, ±550.000 inwoners)
G.	Programmamanager Smart City & Digitale Economie	Gemeente (Zuid-Holland, ±625.000 inwoners)
H.	Strategisch Adviseur Kennis & Innovatie	Gemeente (Overijssel, ±130.000 inwoners)
I.	Programmamanager & Projectmanager	Projectmanager van City Deal 'Een slimme stad, zo doe je dat' en Programmamanager bij een beweging van organisaties die zich bezig houden met digitalisering van regio's, steden en dorpen
J.	Senior Beleidsmedewerker Milieu, o.a. betrokken bij Omgevingswet en Ruimtelijke Planvorming	Gemeente (Zuid-Holland, ±550.000 inwoners)
K.	Directeur Dienstverlening en Bedrijfsvoering (Smart City als onderdeel van portefeuille)	Gemeente (Gelderland, ±165.000 inwoners)

Appendix C: Gebruikte beleidsdocumenten

STUKNR.	GEPUBLICEERD DOOR	TITEL DOCUMENT	DATUM PUBLICATIE
1.	Gemeente Amsterdam	Informatievisie (i-visie)	06-03-2018
2.	Gemeente Nijmegen	Digitaal Informatiebeleid 2021-2025	Z.d.
3.	MRDH (Metropoolregio Rotterdam Den Haag)	Digitaliseringsstrategie: een handreiking voor MRDH-gemeenten	04-03-2021
4.	Future City Foundation	Zo creëer je waarde in de slimme stad	17-03-2022
5.	Future City Foundation	Zo bestuur je een slimme stad	25-02-2021
6.	Unie van Waterschappen	Handreiking Digitale Transformatie	..-08-2020
7.	Unie van Waterschappen	Baseline Basis op Orde	..-04-2021
8.	Unie van Waterschappen	Handreiking Open Data	z.d.
9.	Gemeente Den Haag	Visie op Digitalisering & Dienstverlening 2020-2023	30-06-2020
10.	Gemeente Utrecht	Visie Digitale Stad 2021-2025	z.d.
11.	Gemeente Utrecht	Verkenning strategische opties en impact van digitalisering voor de gemeente Utrecht	21-03-2018
12.	Gemeente Zwolle	Digitale Strategie gemeente Zwolle	..-07-2021
13.	Provincie Groningen	De Groningse Digitaliseringsstrategie	12-10-2021
14.	Digital Literacy Coalition	Kerndocument Digital Literacy Coalition: Maak Groningen in 2025 de meest digitaal geletterde stad en provincie van Nederland	..-05-2021
15.	Gemeente Almere	Tijd voor Toekomst: Trendverkenning Almere 2026	..-11-2021
16.	Gemeente Breda	Bredata. Masterplan Digitalisering Breda	..-10-2020
17.	Gemeente Apeldoorn	Visie Smart City Apeldoorn	z.d.
18.	Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat i.s.m. Stedennetwerk G40	Smart City Projecten in de G40	26-09-2020
19.	Gemeente Haarlem	Visie Innovatie (Strategie) & ICT	14-02-2019
20.	Rekenkamercommissie gemeente Enschede	'De digitale snelweg naar de gemeente' conclusies en aanbevelingen over de digitale dienstverlening aan inwoners van de gemeente Enschede	14-02-2019
21.	Gemeente Amersfoort	Collegebesluit Installeren Klankbordgroep Digitalisering & Ethiek (RIB)	11-05-2021
22.	Gemeente Amersfoort	Raadsinformatiebrief – Amersfoort Smart City 2019-2022	16-07-2019

23.	Gemeente Dordrecht	Startnotitie Smart Society Dordrecht	07-06-2021
24.	Gemeente Dordrecht	Koersdocument Smart Society Dordt	..-02-2022
25.	Provincie Zeeland	Verkenning Digitale Agenda	..-07-2021
26.	Royal Haskonig DHV Digital	Hoe kan artificiële intelligentie de Provincie Noord-Holland versterken? Verkenning, randvoorwaarden en perspectief	z.d.
27.	Provincie Noord-Holland	Duurzaam, transparant en onafhankelijk: de nieuwe datastrategie van provincie Noord-Holland	24-06-2021
28.	Provincie Noord-Brabant	Waardengedreven digitaal transformeren: Datavisie Noord-Brabant 2020-2025	z.d.
29.	Provincie Noord-Brabant	Factsheet Digitalisering	..-06-2018
30.	Provincie Limburg	Digitale Samenleving Limburg	..-02-2019
31.	Provincie Gelderland	Strategische verkenning digitalisering Gelderland	03-12-2018
32.	Provincie Utrecht	Samen naar benutten onbenut vermogen. Visie op digitale dienstverlening bij de provincie Utrecht	01-03-2021
33.	Provincie Flevoland	PS-mededeling Informatiestrategie 2021-2024	17-06-2022
34.	SER Overijssel	Een menselijk perspectief op digitalisering in Overijssel	26-05-2021
35.	Het Waterschapshuis	Strategienota OGT	11-11-2020
36.	Hoogheemraadschap Delfland	Visie op Digitale transformatie binnen Delfland 2019-2029	z.d.
37.	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard	Digitale ontwikkeling	z.d.
38.	Waterschap Vallei en Veluwe	I-visie: Het digitale waterschap	z.d.
39.	Waterschap Vallei en Veluwe	Adviesnota: Visie op de informatievoorziening 2021-2027	26-01-2022
40.	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	Waterbetrokken: Bestuursakkoord Waterschap Amstel, Gooi en Vecht 2019-2023 (paragraaf 5.3: digitalisering)	z.d.
41.	IPO	Interprovinciale Gids Ethiek en Digitale Transformatie	08-07-2022