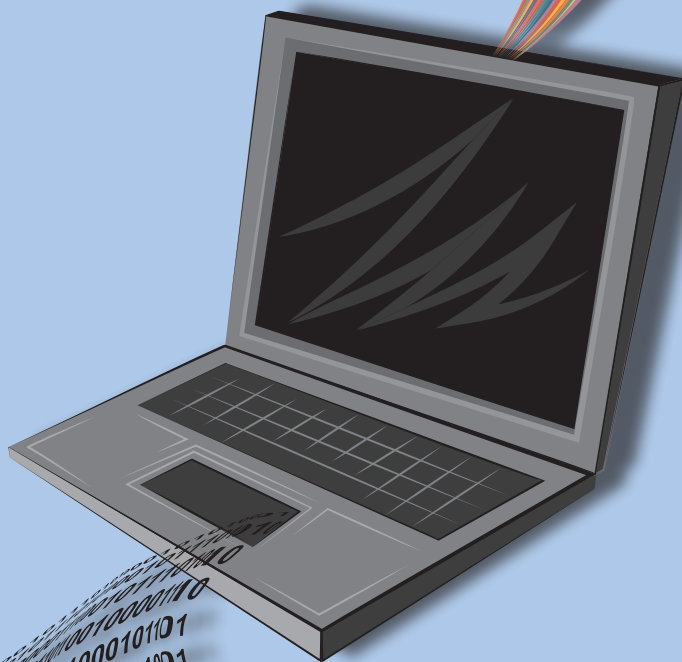


Digitalisering in de publieke sector en verschuivingen in publieke waarden

Noortje Julia Hoevens



Institute for
Management Research

**RADBOD
UNIVERSITY
PRESS**

Radboud
Dissertation
Series

Digitalisering in de publieke sector en verschuivingen in publieke waarden

Noortje Julia Hoevens

Digitalisering in de publieke sector en verschuivingen in publieke waarden

Noortje Julia Hoevens

Radboud Dissertation Series

ISSN: 2950-2772 (Online); 2950-2780 (Print)

Uitgegeven door RADBOUD UNIVERSITY PRESS

Postbus 9100, 6500 HA Nijmegen, Nederland

www.radbouduniversitypress.nl

Design: Proefschrift AIO | Guus Gijben

Coverafbeelding: Proefschrift AIO | Guntra Laivacuma

Print: DPN Rikken/Pumbo

ISBN: 9789465152189

DOI: 10.54195/9789465152189

Gratis download via: <https://doi.org/10.54195/9789465152189>

© 2026 Noortje Julia Hoevens

**RADBOUD
UNIVERSITY
PRESS**

Dit is een Open Access boek gepubliceerd onder de termen van de Naamsvermelding-NietCommercieel-GeenAfgelideWerken 4.0 Internationaal (CC BY-NC-ND 4.0). De gebruiker dient de maker van het werk te vermelden, een link naar de licentie te plaatsen en aan te geven of het werk veranderd is. De gebruiker mag dat op redelijke wijze doen, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat de licentiegever instemt met het werk of het gebruik van het werk. Gebruik voor commerciële doeleinden is onder deze licentie niet toegestaan. De gebruiker mag geen juridische voorwaarden of technologische voorzieningen toepassen die anderen er juridisch in beperken om iets te doen wat de licentie toestaat. Men mag het veranderde materiaal niet verspreiden als men het werk heeft geremixt, veranderd, of op het werk heeft voortgebouwd.

Digitalisering in de publieke sector en verschuivingen in publieke waarden

Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.M. Sanders,
volgens besluit van het college voor promoties
in het openbaar te verdedigen op
vrijdag 27 maart 2026
om 10.30 uur precies

door

Noortje Julia Hoevens
geboren op 10 januari 1998
te Rotterdam

Promotoren:

Prof. dr. T. Brandsen

Prof. dr. M.E. Honingh (Universiteit Utrecht)

Manuscriptcommissie:

Prof. dr. J.K. Helderma

Prof. dr. A.J. Meijer (Universiteit Utrecht)

Dr. A. Zuurmond (-)

Prof. dr. G. de Graaf (Vrije Universiteit Amsterdam)

Mr. dr. B.M.A. van Eck

Inhoudsopgave

1. Inleiding	17
1.1 Het spanningsveld tussen digitalisering en publieke waarden	18
1.2 Digitalisering als trend in de publieke sector	19
1.3 De link tussen digitalisering en publieke waarden	20
1.4 De rol van publieke waarden in de publieke sector	21
1.4.1 De prioritering van publieke waarden	23
1.5 De neutraliteit van digitalisering	24
1.6 Neutraliteit ter discussie	25
1.7 Digitalisering als waardengeladen proces	27
1.7.1 Waar staan we nu?	28
1.8 Vraagstelling	29
1.8.1 Theoretische en methodologische voorbeschouwing	29
1.8.2 Empirische deelvragen	31
1.9 Indeling van het boek	32
1.10 Relevantie	34
1.10.1 Een beter begrip van publieke waarden, digitalisering en hun relatie	34
2. De relatie tussen digitalisering en publieke waarden	39
2.1 Conceptualisering van digitalisering	40
2.1.1 Digitalisering in de publieke sector	40
2.1.2 Digitalisering als waardengeladen en socio-technisch proces	41
2.1.3 De sociale dimensie van technologie	42
2.2 Conceptualisering van publieke waarden	43
2.2.1 Wat wordt verstaan onder 'waarden'?	44
2.2.2 Wat wordt verstaan onder 'publieke waarden'?	45
2.2.3 Verschil publieke waarden en publieke waarde	47
2.3 Kenmerken van publieke waarden	48
2.3.1 Contingentie van publieke waarden	48
2.3.2 Incompatibiliteit van publieke waarden	49
2.3.3 Centraliteit van publieke waarden	50
2.4 Individuele versus gedeelde waardenovertuigingen	52
2.4.1 Socialisatie van waardenovertuigingen op het niveau van de organisatie	52

2.4.2	Socialisatie van waardenovertuigingen op het niveau van de afdeling	53
2.4.3	Socialisatie van waardenovertuigingen op het niveau van de professionele groep	54
2.5	De relatie tussen digitalisering en publieke waarden	55
2.5.1	De invloed van digitalisering op publieke waarden	56
2.5.2	De invloed van digitalisering op de prioritering van publieke waarden	57
2.6	Theoretische verwachtingen	58
2.7	Overzicht: De veronderstelde relatie tussen digitalisering en publieke waarden	60

3. Methodologie **63**

3.1	Exploratieve onderzoeksopzet	64
3.1.1	Eerste theoretische verwachting	64
3.1.2	Tweede theoretische verwachting	66
3.1.3	Kernconcepten	66
3.2	Kwalitatieve casestudy-strategie	68
3.2.1	Type casestudy	68
3.3	Casusselectie	70
3.3.1	Digitaliseringsproject 'EESSI'	70
3.3.2	Setting: Drie uitvoeringsorganisaties	72
3.3	Methoden van dataverzameling	72
3.3.1	Vooronderzoek	74
3.3.2	Definitieve dataverzameling	74
3.3.3	Feedbackronde	76
3.4	Selectie respondenten	77
3.4.1	Afdelingen	78
3.4.2	Professionele groepen	78
3.5	Proces van dataverzameling	79
3.5.1	Interviews in twee rondes	80
3.5.2	Individuele centrale publieke waarden onderzoeken	82
3.5.3	Centrale publieke waarden op individueel niveau in verschillende contexten onderzoeken	84
3.6	Data-analyse: Deel één	86

3.6.1	Welke publieke waarden zijn er?	86
3.6.2	Hoe centraal zijn deze publieke waarden?	88
3.6.3	Clustering van centrale publieke waarden: Hoe verhouden centrale publieke waarden zich tot elkaar?	90
3.6.4	Tussentijdse check door middel van focusgroepen	90
3.7	Data-analyse: Deel twee	91
3.7.1	Hoe zijn gedeelde waardenoriëntaties vastgesteld?	92
3.7.2	Bepaling kenmerkende waarden	93
3.7.3	Hoe zijn verschuivingen in de waardenoriëntaties vastgesteld?	94
3.8	Overzicht: Empirische bestudering van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden	97

4. Casusbeschrijving EESSI **101**

4.1	Doelstelling EESSI-project	102
4.2	Ontwerp EESSI-systeem	103
4.3	Implementatie en toepassing van EESSI	104
4.3.1	Van Europese kaders naar de uitvoeringspraktijk	105
4.4	Overzicht: Casus- en procesbeschrijving 'EESSI'	107

5. Digitalisering interpreteren vanuit publieke waarden **109**

5.1	Drie waardenclusters	110
5.2	Individuele centrale publieke waarden aggregeren	112
5.2.1	Waardenoriëntaties van de professionele groepen ten aanzien van algemene werkzaamheden	113
5.2.2	Betekenisvolle aggregatie op het niveau van de professionele groep	115
5.3	Rol van de organisatie met betrekking tot de professionele waardenoriëntaties	116
5.4	Professionele waardenoriëntaties ten aanzien van werk tussen de uitvoeringsorganisaties	117
5.4.1	Overzicht: Indeling op basis van professionele groep en rol van de organisatie	120
5.5	Interpretatie van digitalisering in abstracte zin	121
5.6	Interpretatie van digitalisering in termen van publieke waarden	122
5.6.1	Centrale waarden ten aanzien van digitalisering	123

5.6.2 Waardenoriëntaties van de professionele groepen ten aanzien van digitalisering	125
5.7 Overzicht: Digitalisering geïnterpreteerd in termen van publieke waarden	129

6. EESSI als casus van digitalisering interpreteren vanuit publieke waarden **133**

6.1 Interpretatie van de casus van digitalisering 'EESSI'	135
6.2 Interpretatie van de casus van digitalisering 'EESSI' in termen van publieke waarden	136
6.3 Centrale waarden ten aanzien van de casus van digitalisering 'EESSI'	137
6.3.1 Gerealiseerde waarden van EESSI: overkoepelend	137
6.3.2 Potentiële waarden van EESSI: overkoepelend	142
6.3 Vergelijking waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd en potentieel	145
6.4 Definiëringen van publieke waarden EESSI per professionele groep	147
6.5 Beslissingen van de verschillende medewerkers	149
6.5.1 Beslissingen per professionele groep	149
6.5.2 Overzicht: Genomen beslissingen	151
6.6 Rol van de organisatie met betrekking tot de genomen beslissingen	151
6.7 Beslissingen van de professionele groepen tussen de uitvoeringsorganisaties	153
6.8 Vergelijking waardenoriëntaties en genomen beslissingen	154
6.8.1 Vergelijking waardenoriëntaties ten aanzien van werk en genomen beslissingen	154
6.8.2 Vergelijking waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI en genomen beslissingen	156
6.9 Omstandigheden voor waardenrealisatie	159
6.9.1 Voorschrijvende wet- en regelgeving	159
6.9.2 Afstand tot de uitvoering	160
6.9.3 Beperkte IT-capaciteit	162
6.9.4 Beperkende IT	163
6.9.5 Richtingloosheid	164
6.10 Overzicht: EESSI geïnterpreteerd in termen van publieke waarden	165

7. Waardenovertuigingen in vergelijkend perspectief **169**

7.1	Vergelijking waardenoriëntaties gericht op werk en digitalisering	170
7.2	Vergelijking waardenoriëntaties gericht op werk en EESSI	172
7.2.1	Waardenoriëntaties ten aanzien van algemene werkzaamheden en EESSI gerealiseerd	173
7.2.2	Waardenoriëntaties ten aanzien van algemene werkzaamheden en EESSI potentieel	174
7.3	Vergelijking waardenoriëntaties gericht op digitalisering en EESSI	176
7.3.1	Waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en EESSI gerealiseerd	176
7.3.2	Waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en EESSI potentieel	178
7.4	Overstijgende vergelijking van de professionele waardenoriëntaties	180
7.4.1	Overstijgende vergelijking: Waardenfocus van de managers	181
7.4.2	Overstijgende vergelijking: Waardenfocus van de ondersteuners	182
7.4.3	Overstijgende vergelijking: Waardenfocus van de IT-specialisten	182
7.4.4	Overstijgende vergelijking: Waardenfocus van de uitvoerders	183
7.5	Overstijgende vergelijking van de kenmerkende waarden	185
7.6	Rol van de organisatie met betrekking tot de professionele waardenoriëntaties	187
7.6.1	Rol van de organisatie met betrekking tot de waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering	188
7.6.2	Professionele waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering tussen de uitvoeringsorganisaties	189
7.6.3	Rol van de organisatie met betrekking tot de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI	190
7.6.4	Professionele waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI tussen de uitvoeringsorganisaties	192
7.7	Overzicht: Vergelijking consistentie waardenoriëntaties in verschillende contexten	193

8. Discussie van de onderzoeksbevindingen **197**

8.1	De relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden	198
8.1.1	Clustering van waarden	198
8.1.2	Verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers gerelateerd aan digitalisering	201

8.1.3	Verschuivingen in de waardenovertuigingen ten aanzien van digitalisering in abstracte en concrete zin	206
8.1.4	Mogelijke invloed van publieke waarden op de invulling van digitalisering	207
8.2	Verhoudingen binnen en tussen publieke organisaties	209
8.2.1	Professionele groepen doen er het meest toe	209
8.2.2	Niveau van de organisatie	210
8.2.3	Niveau van de afdeling	211
8.2.4	De rol van specifieke professionele groepen	212
8.3	Overzicht: Duiding van en reflectie op de onderzoeksbevindingen	213

9. Conclusie **217**

9.1	Beantwoording deelvragen	
9.1.1	Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden theoretisch begrepen worden?	219
9.1.2	Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden empirisch onderzocht worden?	221
9.1.3	Hoe is EESSI geïntroduceerd en in de praktijk gebracht?	222
9.1.4	Welke waarden streven medewerkers na in digitaliseringsprocessen?	223
9.1.5	Welke waarden worden gerealiseerd en nagestreefd in de casus van digitalisering 'EESSI'?	225
9.1.6	In hoeverre hebben medewerkers consistente waardenoriëntaties in verschillende contexten?	226
9.2	Beantwoording hoofdvraag	228
9.3	Methodologische reflectie	229
9.3.1	Reflectie ten aanzien van de kwalitatieve casestudy-strategie	230
9.3.2	EESSI als casus van digitalisering	230
9.3.3	Reflectie ten aanzien van de dataverzameling	233
9.3.4	Reflectie ten aanzien van de data-analyse	233
9.4	Wetenschappelijke reflectie: Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	237
9.4.1	Wetenschappelijke bijdrage	237
9.4.2	Implicaties voor vervolgonderzoek	239
9.5	Praktische reflectie	244
9.5.1	Digitalisering als waardengeladen proces	245
9.5.2	Van waardengeladen naar waardengedreven digitalisering	245
9.5.3	Aandacht voor intrinsieke waarden	249
9.5.4	Waardengedreven digitalisering via uitvoeringstoetsen	250

9.5.5 De rol van professionele groepen	251
9.5.6 Multidisciplinaire samenwerking	252
9.5.7 Overzicht: Waardengedreven digitalisering als richting voor de toekomst	253

Bronnenlijst **257**

1) Interne documenten	258
2) Verordeningen	259

Literatuurlijst **260**

Bijlagen	275
Bijlage 1. Lijst met respondenten	276
Bijlage 2. Datamanagementplan	279
Bijlage 3. Informatie- en toestemmingsformulier	281
Bijlage 4. Overzicht afdelingen	283
Bijlage 5. Interviewguide	284
Bijlage 6. Centraliteit van publieke waarden	286
Bijlage 7. Wettelijke basis EESSI	289
Bijlage 8. Organisatie en ontwikkelingen rondom EESSI op het Europese en nationale niveau	292
Bijlage 9. Projectmanagement en implementatie	297
Bijlage 10. Overzicht centrale waarden en betekenissen (codeboek)	316
Bijlage 11. Overzicht centrale waarden van de professionele groepen ten aanzien van algemene werkzaamheden	332
Bijlage 12. Overzicht centrale waarden van de uitvoeringsorganisaties ten aanzien van algemene werkzaamheden	334
Bijlage 13. Overzicht centrale waarden van de professionele groepen per uitvoeringsorganisatie ten aanzien van algemene werkzaamheden	336
Bijlage 14. Overzicht centrale waarden ten aanzien van digitalisering in abstracte zin	340
Bijlage 15. Overzicht bedreigde waarden ten aanzien van digitalisering in abstracte zin	342
Bijlage 16. Overzicht centrale waarden van de professionele groepen ten aanzien van digitalisering	344
Bijlage 17. Overzicht centrale waarden ten aanzien van EESSI gerealiseerd	346
Bijlage 18. Overzicht centrale waarden van de professionele groepen ten aanzien van EESSI gerealiseerd	348
Bijlage 19. Overzicht centrale waarden ten aanzien van EESSI potentieel	350
Bijlage 20. Overzicht centrale waarden van de professionele groepen ten aanzien van EESSI potentieel	352
Bijlage 21. Overzicht genomen beslissingen en beschrijvingen ten aanzien van EESSI	354
Bijlage 22. Overzicht beslissingen van de professionele groepen ten aanzien van EESSI	364
Bijlage 23. Overzicht beslissingen van de uitvoeringsorganisaties ten aanzien van EESSI	366

Bijlage 24. Overzicht beslissingen van de professionele groepen per uitvoeringsorganisatie ten aanzien van EESSI	368
Bijlage 25. Totaaloverzicht waardenoriëntaties van de professionele groepen	371
Bijlage 26. Totaaloverzicht (mogelijk) kenmerkende waarden van de professionele groepen	372
Bijlage 27. Overzicht centrale waarden van de uitvoeringsorganisaties ten aanzien van digitalisering	374
Bijlage 28. Overzicht waarden professionele groepen per uitvoeringsorganisatie – digitalisering	375
Bijlage 29. Overzicht centrale waarden van de uitvoeringsorganisaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd	378
Bijlage 30. Overzicht centrale waarden van de uitvoeringsorganisaties ten aanzien van EESSI potentieel	379
Bijlage 31. Overzicht centrale waarden van de professionele groepen per uitvoeringsorganisatie ten aanzien van EESSI potentieel	380
Over de auteur	384
Samenvatting	386
English summary	390
Dankwoord	394

1. Inleiding

1.1 Het spanningsveld tussen digitalisering en publieke waarden

Sinds het uitbreken van de oorlog tussen Rusland en Oekraïne hebben talloze Nederlanders Oekraïense vluchtelingen in huis genomen. Zo ook Joop Stam, een 80-jarige AOW'er¹ die zijn huis opende voor Svitlana en haar kinderen (Sociale Verzekeringsbank, z.d.a). Niet lang nadat hij hen inschreef bij de gemeenteadministratie ontving hij een bericht van de Sociale Verzekeringsbank: zijn AOW-uitkering zou worden verlaagd. Het digitale systeem van de organisatie had automatisch vastgesteld dat hij als samenwonend geregistreerd stond, waardoor hij niet langer voldeed aan de norm voor een alleenstaande AOW'er. Die mededeling kwam als een schok voor Joop. Een financiële sanctie in reactie op een daad van solidariteit? Dat vond hij onbegrijpelijk. Verbaasd schreef hij een brief naar de Sociale Verzekeringsbank om zijn situatie toe te lichten en bezwaar te maken tegen het genomen besluit. Het aanpassen van het besluit bleek complex aangezien het systeem feitelijk juist had gewerkt; technisch gezien kon hij als samenwonend worden beschouwd. Na geruime tijd kreeg Joop bericht dat zijn AOW toch niet verlaagd zou worden. De Sociale Verzekeringsbank erkende dat de situatie onwenselijke gevolgen had voor AOW-gerechtigden die Oekraïense vluchtelingen opvangen. Uiteindelijk werd een tijdelijke uitzondering op de AOW-regeling ingesteld om te voorkomen dat AOW'ers die Oekraïense vluchtelingen opvangen financieel benadeeld zouden worden. Hierdoor blijven hun uitkeringen onaangetast wanneer zij onderdak aanbieden.

Digitalisering in de publieke sector wordt niet alleen ingezet voor het vastleggen en opslaan van gegevens, maar is ook van cruciaal belang bij de uitvoering van beleid; bijvoorbeeld de toekenning van uitkeringen (TCU, 2021, p. 98). Zonder menselijke tussenkomst worden standaardgevallen steeds vaker automatisch afgehandeld. Dat was ook zo het geval bij Joop. De beslissing over zijn AOW-uitkering werd volledig digitaal afgehandeld, een binaire keuze; hij had óf recht op de alleenstaande AOW, óf niet. Er was geen ruimte om de bijzondere omstandigheden van Joops situatie mee te wegen, omdat digitale besluitvorming gebaseerd is op vooraf gedefinieerde criteria. Digitale systemen zijn doorgaans (nog) niet in staat om de complexiteit van menselijke overwegingen en discretionaire belangenafwegingen volledig te vervangen. Na een eenmaal gedane toewijzing blijkt het moeizaam om een besluit aan te passen in het systeem (Bovens, 2003; TCU, 2021, p. 100; Zouridis, Van Eck & Bovens, 2019). Joop moest zelf actie ondernemen om zijn situatie onder de aandacht te brengen en bezwaar in te dienen. Pas na deze stappen kon de Sociale Verzekeringsbank de kwestie herkennen en herstellen.

¹ Iemand die een Algemene Ouderdomswet (AOW)-uitkering ontvangt; de basispensioenregeling in Nederland voor mensen die de AOW-leeftijd hebben bereikt (Sociale Verzekeringsbank, z.d.b.).

Dit voorbeeld illustreert hoe digitalisering in de publieke sector, ingezet om efficiëntie en gelijkheid te bestendigen, onbedoeld andere publieke waarden onder druk kan zetten. Aan de ene kant versterkt digitalisering efficiëntie doordat grote hoeveelheden gegevens en wijzigingen in de leefsituaties van burgers sneller verwerkt kunnen worden. Daarnaast wordt gelijkheid bevorderd door digitalisering, doordat besluiten op uniforme wijze worden genomen en regels consequent worden toegepast. Hierdoor speelt eventuele vooringenomenheid van ambtenaren geen rol meer in de besluitvorming en worden burgers op dezelfde manier behandeld. Tegelijkertijd kon het digitale systeem in Joops geval zelf niet afwijken van standaardregels, waardoor het niet mogelijk was een keuze te maken op basis van redelijkheid. Digitale systemen missen het vermogen om bijzondere omstandigheden af te wegen en te beoordelen of een situatie een uitzondering rechtvaardigt. Publieke waarden als menselijkheid en maatwerk kunnen daardoor in de knel komen. Het verhaal van Joop wijst op het belang van een zorgvuldige afweging tussen de voordelen van digitalisering en het behoud van de fundamentele waarden die essentieel zijn voor publieke dienstverlening.

1.2 Digitalisering als trend in de publieke sector

De integratie van digitale technologieën in elk aspect van de publieke sector heeft het functioneren van publieke organisaties fundamenteel veranderd (Klievink & Meijer, 2023; Lindgren et al., 2019; Meijer, Ingrams & Zouridis, 2022; Møller, 2025; WRR, 2011; Zouridis, et al., 2019). Geen enkele overheidsorganisatie kan nog functioneren zonder digitale systemen, waardoor een begrip van de publieke sector zonder aandacht voor het digitale karakter nauwelijks meer mogelijk is. Eind jaren zestig van de vorige eeuw kwam digitalisering op als trend in de publieke sector om arbeidsintensieve handmatige processen om te zetten naar geautomatiseerde processen in digitale systemen. Digitalisering maakte het mogelijk om de toenemende hoeveelheid formulieren, aanvragen en betalingen efficiënter en systematischer te verwerken (Dunleavy et al., 2006; Van Rooij, 2024). Inmiddels worden vrijwel alle werkprocessen binnen overheidsorganisaties ondersteund door digitale systemen en brengen ambtenaren vele uren per dag door achter een beeldscherm. Van het verwerken van aanvragen tot communicatie met burgers en bedrijven, veel werkprocessen verlopen grotendeels digitaal. Daarmee zijn publieke organisaties gedigitaliseerde organisaties geworden die (tevens) afhankelijk zijn van goed functionerende digitale technologieën voor de uitvoering van hun publieke taak (Meijer et al., 2022, p. 6; WRR, 2011).

In dit onderzoek wordt digitalisering opgevat als het ontwerpen, implementeren en toepassen van digitale technologieën, inclusief de daaruit voortvloeiende organisatorische veranderingen (Bloomberg, 2018; Plesner, Justesen & Glerup, 2018; Vrana & Singh, 2021). Dit omvat onder meer gegevensuitwisseling, digitale ondersteuning van dienstverlening en het digitaal verwerken van rechten, bijvoorbeeld via geautomatiseerde besluitvorming. Digitalisering wordt daarmee breder begrepen dan enkel het omzetten van analoge informatie naar een digitale vorm voor verwerking, opslag en uitwisseling. Wat in dit proefschrift niet onder digitalisering wordt besproken, zijn technologische innovaties zoals zelflerende algoritmen. Deze worden beschouwd als onderdeel van het domein van Artificiële Intelligentie (AI).

1.3 De link tussen digitalisering en publieke waarden

De wijze waarop overheidsorganisaties omgaan met digitalisering krijgt steeds meer aandacht als kernaspect van goed bestuur, waarbij publieke waarden een centrale rol spelen (De Graaf et al., 2011; Klievink & Meijer, 2023, p. 270; Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024; Widlak, Van Eck & Peeters, 2020). Publieke waarden komen niet uit de lucht vallen; het zijn uitvloeisels van het rechtsstatelijke kader waarbinnen digitalisering en goed bestuur plaatsvinden. Deze waarden komen voort uit de rationaliteit en principes van de rechtsstaat. In het streven naar goed bestuur fungeren publieke waarden als normatieve basis voor het handelen van overheidsorganisaties en ambtenaren (De Graaf et al., 2011). In de publieke sector zijn dit bestuursorganen, die door middel van juridisch bindende besluiten bepalen – zowel ten aanzien van individuen als van rechtspersonen – wat in specifieke gevallen wettelijk toegestaan is of niet (Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024). Gezien de toenemende aandacht voor digitalisering in relatie tot goed bestuur, is het niet verrassend dat de kansen en risico's van digitalisering tegenwoordig steeds vaker worden geduid in termen van publieke waarden. Dit gebeurt zowel in wetenschappelijke publicaties (vgl. Klievink & Meijer, 2023; Nieuwenhuizen & Meijer, 2021) als in de ambtelijke en bestuurlijke praktijk (vgl. Digitale Overheid, z.d.; Rekenkamer Rotterdam, 2021).

‘Bij digitale ontwikkelingen moeten publieke waarden en het perspectief van gebruikers centraal staan en de overheid zal normerend optreden om de publieke waarden te bewaken’

(Ministerie van BZK, 2022). Bovenstaand citaat illustreert het belang van aandacht voor publieke waarden in relatie tot de voortdurende digitalisering in de publieke

sector. Het benadrukt de verantwoordelijkheid van de overheid om digitalisering te benaderen vanuit publieke waarden en actief te sturen op het waarborgen daarvan (vgl. Digitale Overheid, z.d.; Kool, Dujso & Van Est, 2018; Ministerie van BZK, 2022; Rekenkamer Rotterdam, 2021; Van Huffelen, 2024; WRR, 2011). Ook in de academische wereld groeit inmiddels het besef dat digitalisering onlosmakelijk verbonden is met publieke waarden en dat bewuste sturing nodig is om deze waarden te versterken (vgl. Ingrams, 2019; Klievink & Meijer, 2023; Peeters, Miller & Schuilenburg, 2025; Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024; Sharon, 2023; Widlak et al., 2020; Zuurmond, 2025).

In de Nederlandse context is het belangrijk onderscheid te maken tussen twee benaderingen² van publieke waarden (in de literatuur en praktijk). Een eerste, brede benadering richt zich op het waarborgen van waarden die burgers en samenleving beschermen, verwant aan grond- en mensenrechten. Hier verwijzen publieke waarden naar fundamentele maatschappelijke waarden, die mogelijk door digitalisering onder druk komen te staan, waaronder autonomie, controle over technologie en rechtvaardigheid. Deze benadering is onder andere zichtbaar in het werk van het Rathenau instituut (vgl. Kool et al., 2017; Kool et al., 2018) en in toepassingen van publieke waarden in de ambtelijke en bestuurlijke praktijk (vgl. Digitale Overheid, z.d.; Ministerie van BZK, 2022; Van Huffelen, 2024).

Een tweede, smallere benadering richt zich specifiek op het functioneren van publieke organisaties en ambtenaren bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. Hierbij worden waarden opgevat als normatieve oriëntaties voor goed bestuur, zoals efficiëntie, rechtmatigheid en transparantie (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; De Graaf, 2003; Hood, 1991; Nabatchi, 2011; Van Wart, 1998; West & Davis, 2011). Dit proefschrift volgt deze smallere interpretatie, die in de volgende paragraaf verder wordt toegelicht.

1.4 De rol van publieke waarden in de publieke sector

Waarden kunnen gedefinieerd worden als *'kwaliteiten die worden gewaardeerd omdat zij bijdragen aan of deel uitmaken van wat goed, juist, mooi of bewonderenswaardig is'* (De Graaf,

² Dit onderscheid is vooral bedoeld om spraakverwarring te voorkomen, omdat het concept 'publieke waarden' verschillende betekenissen en ladingen lijkt te hebben bij verschillende auteurs. Tegelijkertijd gaat het niet om een absoluut verschil en is er sprake van overlap. Zo wordt de waarde 'privacy' begrepen als maatschappelijke waarde gericht op het beschermen van burgers (focus op waarborgen), wat vereist dat ambtenaren in overheidsorganisaties op een zorgvuldige manier omgaan met hun data (focus op functioneren).

2003, p. 22). Publieke waarden³ verwijzen naar de waarden die verbonden zijn aan *'gewenst gedrag, processen en uitkomsten in de publieke sector, die de denkbeelden, handelingen en prestaties van ambtenaren vormgeven'* (Paanakker, 2020b, p. 208). Als reactie op de bedrijfsmatige en instrumentele benadering van het openbaar bestuur die opkwam in de jaren tachtig, vaak aangeduid als *'New Public Management'* (Hood, 1991; 1995; Hood & Jackson, 1991), groeide de belangstelling voor publieke waarden in zowel de praktijk als de wetenschap (Koppenjan, 2022). Vanuit het gedachtengoed van het *New Public Management* lag de nadruk van overheidsorganisaties voornamelijk op het behalen van meetbare resultaten, terwijl er minder oog was voor de wijze waarop deze resultaten tot stand kwamen. Vanuit deze *'getting things done'* mentaliteit was sprake van een tamelijk eenzijdige focus op prestatiesturing en fixatie op specifieke waarden, zoals effectiviteit en efficiëntie (Trommel, 2018). Door deze focus ontstond de behoefte aan het verankeren van een bredere set publieke waarden in beleidsvorming en dienstverlening, waarbij het niet alleen erom gaat dingen voor elkaar te krijgen, maar juist ook om *hoe* dit gebeurt (Koppenjan, 2022, p. 11). Bozeman (2007) stelde daarom voor om publieke waarden als startpunt te nemen en ontwikkelde een conceptueel kader waarmee het publieke belang beter geïdentificeerd kon worden. Daarmee leverde hij een alternatief voor het dominante denken in termen van marktfaalen, dat volgens hem te eenzijdig was (Davis & West, 2009). Het benaderen van publieke dienstverlening vanuit dit publieke waardenperspectief werd dus gezien als een alternatief dat de problemen die verbonden zijn aan *New Public Management* zou kunnen voorkomen en oplossen (Bryson, Crosby & Bloomberg, 2014). Het uitgangspunt in de publieke sector werd derhalve dat publieke waarden belangrijk zijn en actief nagestreefd dienen te worden. Deze waarden geven uitdrukking aan wat in de samenleving als wenselijk en betekenisvol wordt beschouwd, en bieden daarmee richting aan besluitvorming en beleidsuitvoering.

Binnen de bestuurskunde vormen publieke waarden een centraal thema (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Davis & West, 2009; De Graaf, 2015; De Graaf et al., 2011; Hood, 1991; Nabatchi, 2011; 2018; Paanakker, 2020a; Rutgers, 2008; 2015; Van der Wal, 2008; Van der Wal, Nabatchi & De Graaf, 2015; Van Wart, 1998; West & Davis, 2011). Hoewel publieke waarden binnen dit veld al sinds lange tijd worden bestudeerd, is de aandacht in de afgelopen twintig jaar aanzienlijk toegenomen (Rutgers, 2008; West & Davis, 2011, p. 226). Onderzoek naar publieke waarden richt zich op uiteenlopende aspecten, zoals het identificeren en categoriseren van waarden (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Kernaghan, 2003; Schreurs, 2005), de vergelijking van publieke en

³ In dit hoofdschrift hebben publieke waarden vooral betrekking op publieke organisaties, hoewel dit conceptueel gezien geen strikte afbakening betreft. In het theoretisch hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

private waarden (Bozeman, 2004; Dicke & De Bruijn, 2003; Rainey & Bozeman, 2000; Van der Wal, De Graaf & Lasthuizen, 2008; Van der Wal, 2008) en spanningen tussen conflicterende waarden (De Graaf, Huberts & Smulders, 2016; De Graaf & Van der Wal, 2010; Jaspers & Steen, 2019; Lipsky, 1980; Oldenhof, Postma & Putters, 2014; Stewart, 2006; Steenhuisen & Van Eeten, 2008; Thatcher & Rein, 2004; Tummers et al., 2015). Het blijkt dat er een veelheid aan publieke waarden geïdentificeerd kan worden, variërend van 72 tot 538, die allemaal op een manier van betekenis zijn voor de publieke sector (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Nabatchi, 2018; Rutgers, 2008).

1.4.1 De prioritering van publieke waarden

Om publieke waarden effectief na te kunnen streven is het nodig om deze waarden te identificeren en prioriteiten te stellen bij het maken van afwegingen tussen verschillende, soms conflicterende waarden. Dit is gebaseerd op de theoretische veronderstelling dat het nastreven van een publieke waarde onvermijdelijk leidt tot een verminderde realisatie van andere waarden (De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015; Spicer, 2001, p. 509; 2009). Het kiezen voor bepaalde publieke waarden zorgt er immers voor dat er minder ruimte overblijft voor andere waarden (Schram, Den Uijl & Van Twist, 2021). Deze gedachte, waarbij publieke waarden als potentieel botsend met elkaar worden gezien, vormt een belangrijke aanleiding om te onderzoeken hoe medewerkers in overheidsorganisaties omgaan met mogelijke spanningen.

Ondanks de uitgebreide hoeveelheid literatuur over publieke waarden is er geen consensus over hoe ambtenaren omgaan met het afwegen van verschillende, mogelijk conflicterende publieke waarden in de praktijk (Oldenhof, Wehrens & Bal., 2022; Spicer, 2009; West & Davis, 2011). Empirische studies lijken slechts beperkt in te gaan op de interpretaties en beslissingen van individuen die in hun dagelijkse werk navigeren tussen verschillende publieke waarden (Paanakker, 2020b, p. 184). Onderzoekers concluderen daarom dat er meer inzicht nodig is in de omgang met waardengerelateerde uitdagingen (Paanakker, 2020b; Oldenhof et al., 2022). Het onderzoek naar publieke waarden heeft veel inzichten opgeleverd, maar laat nog vragen open over de afwegingen tussen verschillende waarden in de praktijk van publieke dienstverlening. Als digitalisering en publieke waarden met elkaar verbonden zijn, dan komt dat tot uiting in de prioritering van publieke waarden in overheidsorganisaties. Toch wordt digitalisering niet zelden benaderd als een waardenvrij vraagstuk.

1.5 De neutraliteit van digitalisering

Zowel in de praktijk als in wetenschappelijk onderzoek is digitalisering lange tijd en veelvuldig behandeld als een neutrale, louter technische aangelegenheid (Klievink & Meijer, 2023). Vanuit het instrumentalisme wordt digitalisering opgevat als een neutraal en functioneel proces dat voor uiteenlopende zaken kan worden ingezet. Digitale technologieën worden beschouwd als waardenvrije middelen die de ideeën en intenties van hun ontwerpers dragen en afhankelijk daarvan uiteenlopende toepassingen kennen (vgl. WRR, 2011). Binnen dit perspectief worden technologische innovaties gestuurd door maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij digitale technologieën fungeren als probleemoplossende instrumenten (Kaplan, 2009). Dit impliceert dat digitale technologieën zelf niet de oorzaak van eventuele tekortkomingen of negatieve consequenties kunnen zijn; technologie is immers slechts een instrument in handen van bepaalde personen. De verantwoordelijkheid ligt daarmee bij de ontwerpers en gebruikers van de digitale technologie (Van de Donk & Depla, 1993).

Deze instrumentele benadering komt tot uiting in de manier waarop veel digitaliseringsprocessen in de publieke sector worden vormgegeven. Zo zijn er veel voorbeelden waar het ontwerp van digitale technologieën is toevertrouwd aan externe leveranciers, die weinig affiniteit hebben met of kennis hebben van publieke waarden. Ook is de implementatie vaak belegd bij technische, in plaats van beleidsinhoudelijke, afdelingen (Sharon, 2023; Van Rooij, 2024; Zuurmond, 2025). Dit resulteert in een overwegend functionele benadering van digitalisering, waarbij vanuit een bedrijfsvoeringsperspectief de focus ligt op technologische mogelijkheden en operationele randvoorwaarden. Digitalisering verwordt daarmee tot een instrument dat primair gericht is op efficiëntie, objectiviteit en optimalisatie, zonder dat er expliciet aandacht is voor het afwegen van de bredere set publieke waarden. Bovendien overheersen vraagstukken over veiligheidskwesaties en het falen van digitaliseringsprojecten in het publieke debat, terwijl bredere maatschappelijke implicaties onderbelicht blijven (WRR, 2011). Door deze beperkte aandacht blijven afwegingen tussen publieke waarden en potentiële spanningen onderbelicht.

Ook in de wetenschappelijke literatuur worden digitale technologieën geregeld benaderd als een neutraal gegeven (Klievink & Meijer, 2023; Meijer & Bekkers, 2015; Van Rooij, 2024). Digitale technologieën worden gezien als hulpmiddelen die het primaire proces van een organisatie niet wezenlijk veranderen (vgl. Orlikowski & Scott, 2008; Van Rooij, 2024; WRR, 2011). Wel wordt erkend dat technologie als losstaand fenomeen veranderingen teweeg kan brengen in een organisatie. Veel

onderzoek naar digitalisering in de publieke sector richt zich dan ook hoofdzakelijk op de invoering van digitale technologieën en het identificeren van meetbare condities die de adoptie verklaren, zoals gebruiksgemak, vertrouwen of organisatorische randvoorwaarden (Fischer, Heuberger & Heine, 2021; Meijer & Bekkers, 2015). Daarbij ligt de nadruk op het onderzoeken van de voorwaarden die noodzakelijk zijn om de technologie bij te laten dragen aan gewenste veranderingen (vgl. Gil-García & Pardo, 2006; Horst, Kuttschreuter & Gutteling, 2007). Meijer & Bekker (2015) laten zien dat het zogeheten ‘verklarende perspectief’ een dominante positie inneemt binnen het onderzoek naar digitale technologieën (vgl. Agostino, Arnaboldi & Lema, 2021; Madan & Ashok, 2023; Neumann, Guirguis & Steiner 2024; Tangi et al., 2021). Vanuit deze functionele benadering wordt digitalisering beschouwd als een proces dat moet worden beheerd, waarbij de rol of betekenis ervan voor actoren zelden ter discussie wordt gesteld (Meijer & Bekker, 2015). Hieruit blijkt de aangenomen neutraliteit van digitalisering.

1.6 Neutraliteit ter discussie

Bestuurskundig onderzoek naar digitalisering⁴ in de publieke sector toont echter al sinds de jaren tachtig aan dat digitale technologieën en digitaliseringsprocessen vanuit een sturingsperspectief allesbehalve neutraal zijn (Frissen, 1989; Snellen, 2002; Snellen et al., 1989; Van de Donk, 1997; Zouridis, 2000; Zuurmond, 1994). Dit onderzoek stelt dat digitale technologieën meer zijn dan technische hulpmiddelen om administratieve processen te optimaliseren of informatieverwerking te verbeteren, aangezien de introductie van dergelijke technologieën implicaties heeft voor de organisatiestructuren, organisatiecultuur, werkprocessen, bestuurlijke processen, en uiteindelijk de verhouding tussen overheid en burger. Digitaliseringsprocessen kunnen zodoende ingrijpen op de structuur, het interne functioneren en de externe relaties van overheidsorganisaties (Snellen, 2002). De impact van digitalisering is afhankelijk van de wijze waarop beleidsmakers en overheidsorganisaties hiermee omgaan. Daarbij zijn de keuzes die zij maken uiteindelijk bepalend voor welke waarden worden gesteld in de digitale technologie (Zuurmond, 1994, p. 14).

⁴ In eerder onderzoek werd de term ‘informatisering’ gebruikt, dat verwijst naar het proces waarbij informatietechnologieën worden geïntroduceerd en geïntegreerd in overheidsorganisaties, inclusief de herinrichting van informatiestromen, informatiebeleid en organisatiestructuren (Zuurmond, 1994, p. 46). In dit proefschrift wordt de term ‘digitalisering’ gehanteerd, omdat deze beter aansluit bij de hedendaagse praktijk en een breder scala aan technologische en organisatorische veranderingen omvat. Waar informatisering betrekking heeft op de inzet van informatietechnologie, is digitalisering per definitie verbonden aan digitale technologieën (Vrana & Singh, 2021).

Digitalisering leidt tot een versterking van bureaucratische mechanismen doordat het ambtelijk handelen eenduidiger, voorspelbaarder en controleerbaarder maakt (Dunleavy et al., 2006; Grøn, & Møller, 2024; Fountain, 2004; Frissen, 1989; Snellen, 2002; Snellen et al., 1989; Zuurmond, 1994). Dit effect is toe te schrijven aan de wijze waarop digitalisering de beheersbaarheid en berekenbaarheid van organisaties vergroot door middel van het standaardiseren en formaliseren van processen. Daarnaast beperkt digitalisering de discretionaire ruimte van ambtenaren (Frissen, 1989; Snellen, 2002; Zouridis, 2000; Zuurmond, 1994). De toepassing van geautomatiseerde systemen leidt tot een verschuiving naar gestandaardiseerde en door technologie gedreven procedures, wat de feitelijke beslissingsruimte van ambtenaren vermindert (Bovens & Zouridis, 2002). Uitvoerende ambtenaren nemen niet langer besluiten op basis van een specifieke situatie en eigen professionele inzichten, maar handelen binnen rigide kaders op basis van procedures vastgelegd in de digitale technologieën. Dit maakt dat digitalisering kan worden gezien als een voortzetting van wat Weber reeds beschreef als de toenemende rationalisering binnen moderne bureaucratieën (Weber, 1922).

Een andere specifieke uitwerking van digitalisering in de publieke sector betreft de herconfiguratie van macht en verantwoordelijkheid, zowel binnen en tussen overheidsorganisaties als in de interactie met burgers (Frissen, 1989; Grøn, & Møller, 2024; Snellen, 2002; Snellen et al., 1989; Passchier, 2023; Van de Donk, 1997; Zouridis, 2000; Zuurmond, 1994, p. 261; Zuurmond, 2025). Daarmee heeft digitalisering impact op bestaande machtsverhoudingen en -relaties binnen de publieke sector. Van de Donk (1997) laat bijvoorbeeld zien dat de introductie van digitale technologieën een herstructurende werking heeft op informatieprocessen in beleidsvormingsprocessen. Deze herstructurering beïnvloedt de verdeling van macht. Beleidsprocessen worden in zijn onderzoek geconceptualiseerd als arena's waarin diverse actoren met verschillende belangen samenkomen. Digitalisering beïnvloedt de dynamiek in deze beleidsarena's en kan de positie van bepaalde actoren verminderen (zoals burgers of beleidsmakers zonder technische expertise), terwijl andere actoren (zoals specialisten op het gebied van IT) juist een sterkere positie verwerven. Zo nemen IT-specialisten geregeld beslissingen in digitaliseringsprocessen die invloed hebben op de invulling en praktische uitwerking van beleid. In die zin fungeren zij niet enkel – zoals vaak wordt verondersteld – als uitvoerders van beleid, maar dragen zij actief bij aan de vormgeving van beleid en de uiteindelijke uitvoering ervan (Bovens & Zouridis, 2002; Zouridis et al., 2019).

Digitalisering kan ook gevolgen hebben voor de interactie tussen overheid en burgers (Frissen, 1989; Grøn, & Møller, 2024; Snellen, 2002). Enerzijds creëert het gebruik van digitale technologieën mogelijkheden voor een grotere mate van toegankelijkheid en snellere dienstverlening (vgl. Latupeirissa et al., 2024; Lindgren et al., 2019; Meijer

et al., 2022; Politt, 2012), waar digitaal vaardige burgers van kunnen profiteren. Anderzijds ontstaat een risico op een digitale kloof, waarbij burgers die niet over de benodigde digitale vaardigheden beschikken of geen toegang hebben tot technologie gemarginaliseerd dreigen te worden (vgl. Ebbers, Jansen & Van Deursen, 2016; Liu, Zhou & Liang, 2025; Ranchordás, 2024; Schou & Pors, 2019). Dit kan bestaande kwetsbaarheden versterken, doordat burgers minder effectief toegang krijgen tot hun rechten (Ranchordás, 2024). Daarnaast kan digitalisering gepaard gaan met minder inzichtelijke dienstverlening, vooroordelen in datasets en verkeerd geregistreerde gegevens, terwijl de ruimte voor menselijke interventie en direct menselijk contact vaak beperkt is (Peeters & Widlak, 2018; 2023; Widlak et al., 2020).

Om dergelijke ongewenste effecten te voorkomen, wijzen onderzoekers op de noodzaak van politieke sturing en bewuste keuzes met betrekking tot de invulling van digitaliseringsprocessen in het openbaar bestuur (Frissen, 1989; Peeters & Widlak, 2018; 2023; Peeters et al., 2025; Ranchordás, 2024; Snellen, 2002; Snellen et al., 1989, Van de Donk, 1997; Widlak et al., 2020; Zouridis, 2000; Zuurmond, 1994; 2021; 2025).

1.7 Digitalisering als waardengeladen proces

De voorgaande bevindingen geven aanleiding om digitalisering niet als een neutraal, maar als een waardengeladen proces van organisatieverandering te beschouwen. De waardengeladenheid van digitalisering uit zich op twee manieren. Ten eerste zijn technologieën geen objectieve of neutrale hulpmiddelen, maar sociale constructies die de belangen, kennis en waarden van hun ontwerpers en ontwikkelaars weerspiegelen (Feenberg, 1990; Friedman & Kahn, 2007; Friedman & Nissenbaum, 1996; Orlikowski, 1992; Orlikowski & Gash, 1991; 1994; Sharon, 2023; Van de Poel & Royakkers, 2011; Van Rooij, 2024; Winner, 1980). Zoals Winner in 1980 al aangaf, is technologie geen neutraal fenomeen aangezien het morele en politieke keuzes in zich draagt. Digitale technologieën worden vaak ontworpen vanuit impliciete opvattingen over hoe werkzaamheden idealiter uitgevoerd zouden moeten worden (Pollock & Williams, 2010). Sharon (2023, p. 8) stelt bovendien dat technologie in haar meest recente vorm – digitalisering – geen proces is waarin ontwerpers naar eigen inzicht specifieke waarden kunnen inbedden. Digitalisering belichaamt volgens haar vanuit zichzelf bepaalde waarden, ongeacht de intenties van de ontwerpers. Het gaat om waarden zoals controle, efficiëntie, gemak⁵, objectiviteit, optimalisatie en standaardisatie.

⁵ Deze waarde wordt door Schnitzler (2021) vanuit een meer technisch perspectief omschreven als 'frictieloosheid'.

Ten tweede vereist de toepassing van digitale technologieën dat er keuzes gemaakt worden waaraan verschillende waarden ten grondslag liggen (Bannister & Connolly, 2014; Klievink & Meijer, 2023). Aangezien het niet mogelijk is om alle publieke waarden tegelijkertijd en in gelijke mate te realiseren, zijn afwegingen en prioritering nodig (vgl. Chantillon, 2021; De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015; De Graaf & Van der Wal, 2010; Rose et al., 2015a; Schram et al., 2021; Spicer, 2001; 2009; Van der Wal, De Graaf & Lawton, 2011). De keuzes die hierbij worden gemaakt zijn vaak gericht op het behalen van specifieke belangen of doelstellingen, wat maakt dat de inzet van technologie ook niet neutraal is (Feenberg, 1990; Orlikowski, 1992; Sharon, 2023; Van de Donk, 1997; Zuurmond, 1994).

Vanuit de veronderstellingen dat in de uitvoering van beleid niet alle publieke waarden tegelijkertijd nagestreefd kunnen worden (1), en dat digitalisering een waardengeladen veranderproces is dat gepaard gaat met afwegingen tussen verschillende, soms conflicterende publieke waarden (2), lijkt het aannemelijk dat digitalisering invloed uitoefent op welke waarden geprioriteerd worden binnen overheidsorganisaties.

1.7.1 Waar staan we nu?

Ondanks de groeiende academische belangstelling voor zowel digitalisering alsook publieke waarden en de toenemende erkenning dat digitalisering inherent waardengeladen is, blijft empirisch onderzoek naar de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden beperkt, in het bijzonder naar de manier waarop deze tot uiting komt (Bannister & Connolly, 2014; Chantillon, 2021; Fischer et al., 2021). Er zijn echter onderzoekers die specifieke facetten van deze relatie hebben onderzocht. Zo is er bijvoorbeeld onderzoek verricht naar de aanwezigheid van publieke waarden in digitaliseringsbeleid (Chantillon, Cromptoets & Peristeras, 2020), naar narratieven die bestaan rondom waarden in digitaliseringsstrategieën (Heidlund & Sundberg, 2023), naar de relatie tussen geautomatiseerde besluitvorming en een specifieke set publieke waarden in het kader van goed bestuur (Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024), naar kansen en uitdagingen voor publieke waarden die ontstaan door de integratie van digitale technologieën in overheidsprocessen (Nieuwenhuizen & Meijer, 2021, Snijkers, 2005) en naar de transformationele impact van digitalisering op een aantal publieke waarden in overheidsorganisaties (Bannister & Connolly, 2014; Grøn, & Møller, 2024). Deze studies laten een gemengd beeld zien.

De vraag of digitalisering een bedreiging vormt voor publieke waarden krijgt steeds meer aandacht in wetenschappelijke discussies, al is er nog onvoldoende empirisch bewijs om dit te bevestigen of te weerleggen. Een aantal studies suggereert dat

digitalisering zowel positieve als negatieve effecten kan hebben op het relatieve belang van publieke waarden (vgl. Bannister & Connolly, 2014; Eubanks, 2025; Ingrams, 2019; Klievink & Meijer, 2023; Kool et al., 2017; Kool et al., 2018; Peeters et al., 2025; Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024; Sharon, 2023; Snijkers, 2005). Enerzijds kan digitalisering leiden tot een versterkte focus op specifieke publieke waarden, zoals efficiëntie, rechtsgelijkheid en optimalisatie, waardoor deze prominenter naar voren komen. Anderzijds kunnen bepaalde publieke waarden minder aandacht krijgen of zelfs in het geding komen door digitalisering, zoals transparantie in termen van uitlegbaarheid, non-discriminatie en maatwerk. Deze bevindingen wijzen erop dat digitalisering de ervaren onderlinge balans tussen publieke waarden in overheidsorganisaties kan beïnvloeden (Snijkers, 2005). In de genoemde studies wordt wel gewezen op het speculatieve karakter van deze stelling en de resterende onduidelijkheden over de doorwerking van digitalisering op het ervaren belang van publieke waarden (vgl. Bannister & Connolly, 2014; Chantillon, 2021; Sharon, 2023).

Al met al lijken digitalisering en de prioritering van publieke waarden met elkaar verbonden te zijn, maar is het nog onvoldoende duidelijk op welke wijze digitalisering zich verhoudt tot het relatieve belang van publieke waarden en hoe deze verbondenheid zich uit in de praktijk. Dit proefschrift onderzoekt daarom hoe digitalisering zich verhoudt tot de prioriteit die medewerkers in publieke organisaties geven aan verschillende publieke waarden in hoe ze denken en handelen.

1.8 Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te verduidelijken en inzicht te krijgen in de eventuele invloed van digitalisering op het relatieve belang van publieke waarden, door deze relatie empirisch te bestuderen. Dit leidt tot de centrale vraag van het proefschrift:

‘Hoe verhoudt digitalisering zich tot de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties?’.

Deze vraag wordt beantwoord middels zeven deelvragen, die hieronder worden toegelicht.

1.8.1 Theoretische en methodologische voorbeschuwing

Om de relatie tussen digitalisering en publieke waarden te onderzoeken, is het nodig om deze theoretisch te duiden. Dit uitgangspunt vormt de basis voor de eerste deelvraag: *‘Hoe kan de relatie tussen digitalisering en publieke waarden theoretisch begrepen*

worden?'. Dit onderzoek is gebaseerd op de veronderstelling dat digitalisering een waardengeladen proces is. De theoretische verwachting is dat digitalisering mogelijk samenhangt met hoe mensen omgaan met de prioritering van publieke waarden in overheidsorganisaties, wat zich manifesteert als een verschuiving in de waardenovertuigingen van medewerkers. Deze theoretische insteek sluit de neutraliteit van digitalisering uit, maar laat tegelijkertijd ruimte om te onderzoeken of en op welke manier digitalisering daadwerkelijk leidt tot verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers binnen publieke organisaties. Hierbij wordt verondersteld dat publieke waarden van invloed zijn op het denken, handelen en de prestaties van medewerkers. Hoewel de perceptie van waarden vastgesteld kan worden op individueel niveau, worden opvattingen over waarden mogelijk gedeeld op verschillende niveaus: de organisatie, afdeling en professionele groep. Uitgangspunt in deze studie is dat variatie wordt verwacht tussen, en overeenkomsten binnen, organisaties, afdelingen en professionele groepen wat betreft de prioritering van waarden.

Na de theoretische verkenning volgt een uiteenzetting van de onderzoeksopzet aan de hand van de deelvraag: *'Hoe kan de relatie tussen digitalisering en publieke waarden empirisch onderzocht worden?'*. In dit proefschrift wordt een kwalitatieve en exploratieve onderzoeksbenadering gehanteerd waarbij de perceptie van medewerkers centraal staat, om te achterhalen hoe digitalisering wordt geïnterpreteerd in termen van waarden en hoe digitalisering zich verhoudt tot de prioritering van publieke waarden in overheidsorganisaties. Dit impliceert een analyse van de subjectieve betekenissen die aan digitalisering worden toegekend en het bestuderen van de wijze waarop medewerkers het relatieve belang van waarden in verschillende contexten percipiëren. Om deze relatie zowel diepgaand als systematisch in kaart te brengen is gekozen voor een vergelijkende gevalstudie binnen drie uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst (BD), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). In deze organisaties wordt de implementatie van het IT-systeem *'Electronic Exchange of Social Security Information'* (EESSI) onderzocht, dat bedoeld is om de gegevensuitwisseling tussen Europese landen op het gebied van sociale zekerheid te verbeteren en te digitaliseren (Verordening 883, ov. 1, p. 2, 2004; Verordening 987/2009, ov. 2, p. 1, 2009). De implementatie van hetzelfde systeem in verschillende organisaties maakt het mogelijk om zicht te krijgen op de relatie tussen digitalisering en publieke waarden in diverse organisatorische contexten en om organisatie-overstijgende patronen te analyseren. Dit is onderzocht via een combinatie van een documentenanalyse, open interviews, semigestructureerde interviews en focusgroepen.

Voor het bestuderen van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden wordt EESSI als casus van digitalisering onderzocht via de derde deelvraag: *‘Hoe is EESSI geïntroduceerd en in de praktijk gebracht?’*. Om het implementatieproces van EESSI te begrijpen wordt teruggeblikt op de organisatorische inbedding en het verloop van het digitaliseringsproces in de drie uitvoeringsorganisaties. Deze analyse dient als achtergrondinformatie over de specifieke casus van digitalisering en de wijze waarop dit digitaliseringsproces (tot dusver) is vormgegeven, zodat in de empirische hoofdstukken kan worden ingegaan op waardenovertuigingen en de prioritering van waarden in het kader van EESSI.

1.8.2 Empirische deelvragen

Om de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te begrijpen moet het onderzoek zich richten op (1) bestaande waardenovertuigingen van medewerkers in publieke organisaties en (2) hoe digitalisering samenhangt met deze waardenovertuigingen en eventuele verschuivingen daarin. Hieraan wordt invulling aangegeven op drie manieren. Allereerst wordt onderzocht hoe digitalisering in abstracte zin wordt geïnterpreteerd in termen van waarden op basis van de eerste empirische en vierde deelvraag: *‘Welke publieke waarden streven medewerkers na in digitaliseringsprocessen?’*. Op deze manier wordt duidelijk hoe medewerkers digitalisering in zijn algemeenheid benaderen, los van specifieke projecten. Daarbij is het in eerste instantie van belang om algemene waardenovertuigingen van medewerkers in beeld te brengen als referentiekader, gericht op de waarden die medewerkers waarderen en nastreven in hun dagelijkse werkzaamheden.

Ten tweede wordt onderzocht hoe medewerkers een specifieke toepassing van digitalisering interpreteren middels de tweede empirische deelvraag (deelvraag vijf): *‘Welke publieke waarden worden gerealiseerd en nagestreefd in de casus van digitalisering ‘EESSI’?’*. De casus ‘EESSI’ dient hierbij als voorbeeld van een digitaliseringsproces waarin niet alleen de publieke waarden die medewerkers prioriteren worden geanalyseerd, maar ook de beslissingen die zij nemen en de onderliggende waardenfocus die daarin tot uitdrukking komt. Hierop voortbouwend richt de derde empirische en zesde deelvraag, *‘In hoeverre hebben medewerkers consistente waardenoriëntaties in verschillende contexten?’*, zich op de mate van consistentie in de waardenovertuigingen van medewerkers in diverse contexten. Het doel is om eventuele verschuivingen in het relatieve belang van publieke waarden te identificeren door te onderzoeken of en op welke manier een wisseling van context leidt tot een verschuiving in de waardenprioritering. Zo kan worden nagegaan of medewerkers consistent zijn in hun waardenovertuigingen, of dat er verschillen optreden in de prioritering van waarden in de hier onderscheiden contexten.

De empirische bevindingen geven vervolgens aanleiding tot een bredere reflectie op de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden. Middels de laatste deelvraag (deelvraag zeven): *‘Wat leren de bevindingen ons over de relatie tussen digitalisering en publieke waarden?’*, worden de inzichten in een breder perspectief geplaatst en wordt gereflecteerd op de bijdrage aan wetenschappelijke en maatschappelijke discussies over de implicaties van digitalisering in de publieke sector.

1.9 Indeling van het boek

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk twee, het theoretische hoofdstuk, wordt de stand van de wetenschap uiteengezet door in te gaan op bestaande inzichten rondom publieke waarden en digitalisering. Vervolgens wordt de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in beeld gebracht. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het formuleren van theoretische verwachtingen. Het derde hoofdstuk gaat in op de onderzoeksmethoden die worden gebruikt in dit proefschrift om de veronderstelde relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden empirisch te onderzoeken. Er wordt een overzicht gegeven van de gekozen onderzoeksbenadering, de methoden van dataverzameling en de analysetechnieken. Hoofdstuk vier omvat een casusbeschrijving waarin het verloop van de introductie van het EESSI-systeem in de drie uitvoeringsorganisaties wordt geschetst. Hiermee geeft het hoofdstuk de context voor de daaropvolgende empirische analyses.

Hoofdstuk vijf is het eerste empirische hoofdstuk, dat zich richt op de waarden die medewerkers waarderen en nastreven in digitaliseringsprocessen. Om een referentiekader te vormen, wordt eerst onderzocht welke publieke waarden centraal staan in de dagelijkse werkzaamheden van medewerkers. Vervolgens wordt nagegaan welke publieke waarden medewerkers centraal stellen bij digitalisering in een abstracte vorm. In hoofdstuk zes wordt in beeld gebracht welke waarden medewerkers waarderen en nastreven in het concrete digitaliseringsproces van EESSI, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen waarden die daadwerkelijk worden gerealiseerd en waarden die medewerkers nog wensen te realiseren. Hoofdstuk zeven gaat in op de mate van consistentie in de waardenovertuigingen van medewerkers. Er wordt onderzocht in hoeverre medewerkers dezelfde waarden prioriteren in verschillende contexten om een eventuele verschuiving in hun waardenovertuigingen vast te stellen.

In hoofdstuk acht, het discussiehoofdstuk, wordt gereflecteerd op de onderzoeksbevindingen in relatie tot bestaande theorieën en empirisch onderzoek. Dit dient om een dieper begrip te krijgen van de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties. Tot slot wordt in de conclusie, het negende en laatste hoofdstuk, antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag aan de hand van de verschillende deelvragen. Hierbij wordt ingegaan op de implicaties en de beperkingen van de methodologische benadering van dit onderzoek. Ook wordt vooruitgeblikt op de mogelijke betekenis van de bevindingen voor toekomstig onderzoek naar digitalisering en publieke waarden. Tot slot wordt de praktische relevantie van de resultaten geschetst, met aandacht voor de toepassing van waardengedreven digitalisering in de publieke sector. Tabel 1.1 geeft een overzicht van de opzet van dit proefschrift en welke onderzoeksvraag wordt beantwoord in de verschillende hoofdstukken.

Tabel 1.1 Indeling van het proefschrift

Hoofdstuk	Welke vraag wordt beantwoord?
2 Theorie	Deelvraag 1 (theoretisch): - <i>Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties theoretisch begrepen worden?</i>
3 Methode	Deelvraag 2 (methodologisch): - <i>Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties empirisch onderzocht worden?</i>
4 Casus	Deelvraag 3 (achtergrond): - <i>Hoe is EESSI geïntroduceerd en in de praktijk gebracht?</i>
5 Resultaten	Deelvraag 4 (empirisch): - <i>Welke publieke waarden streven medewerkers na in digitaliseringsprocessen?</i>
6 Resultaten	Deelvraag 5 (empirisch): - <i>Welke publieke waarden worden gerealiseerd en nagestreefd in de casus van digitalisering 'EESSI'?</i>
7 Resultaten	Deelvraag 6 (empirisch): - <i>In hoeverre hebben medewerkers consistente waardenoriëntaties in verschillende contexten?</i>
8 Discussie	
9 Conclusie	Hoofdvraag: - <i>Hoe verhoudt digitalisering zich tot de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties?</i> Deelvraag 7 (reflectie): - <i>Wat leren de bevindingen ons over de relatie tussen digitalisering en publieke waarden?</i>

1.10 Relevantie

Het proefschrift beoogt inzicht te geven in de wijze waarop digitalisering samenhangt met het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers, om zo de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te verhelderen. Daarmee levert het onderzoek een bijdrage aan de literatuur over publieke waarden, digitalisering en de relatie tussen digitalisering en publieke waarden.

1.10.1 Een beter begrip van publieke waarden, digitalisering en hun relatie

Allereerst draagt het proefschrift zowel in termen van een inhoudelijke verdieping als een thematische verbreding bij aan de publieke waardenliteratuur. Er wordt in dit onderzoek een contextgedreven benadering gehanteerd om de waardenovertuigingen van medewerkers in verschillende situaties te bestuderen, met nadrukkelijke aandacht voor hoe zij waarden ervaren en interpreteren (vgl. Rose et al., 2015a). Hoewel de roep voor contextgedreven onderzoek naar publieke waarden niet nieuw is, zijn er relatief weinig studies die dit als analytisch uitgangspunt hanteren (Paanakker, 2020b, p. 187). Door dit wel te doen, verschaft het onderzoek inzicht in hoe publieke waarden daadwerkelijk worden beleefd en gewogen in de context van digitalisering. Dit leert ons hoe ambtenaren navigeren tussen verschillende publieke waarden in de praktijk. Bovendien is het onderzoeksveld van publieke waarden tot op heden slechts in beperkte mate verbonden met digitalisering: er is nog weinig empirisch onderzoek dat naar digitalisering kijkt vanuit deze invalshoek. Dit onderzoek benadert digitalisering vanuit een publieke waardenperspectief en verbreedt zo de literatuur over publieke waarden in relatie tot digitaliseringsprocessen.

Daarnaast draagt dit onderzoek bij aan wetenschappelijke inzichten over digitalisering door in te gaan op de betekenisgeving van digitalisering in termen van publieke waarden. Hiermee levert het proefschrift een beter begrip van digitalisering als fenomeen op, waarin niet alleen technische en conditionele, maar ook organisatorische en maatschappelijke dimensies centraal staan (Meijer & Bekkers, 2015). Over het algemeen krijgt het 'begrijpende perspectief' in de wetenschappelijke bestudering van digitalisering relatief weinig aandacht (Fischer et al., 2021; Meijer & Bekker, 2015). Dit perspectief richt zich op het bestuderen van de betekenissen die aan digitale technologieën en digitaliseringsprocessen worden toegekend en de wijze waarop deze processen interacteren met bestaande structurele en sociale mechanismen in een specifieke organisatorische context (Fischer et al., 2021; Fountain, 2004; Meijer & Bekkers, 2015).

Dit proefschrift bouwt voort op bestuurskundig onderzoek sinds de jaren tachtig, dat vanuit een sturingsperspectief keek naar de implicaties van digitalisering voor bestaande machtsverhoudingen (vgl. Frissen, 1989; Snellen, 2002; Snellen et al., 1989; Van de Donk, 1997; Zuurmond, 1994). Het voegt hieraan een dimensie toe door digitalisering systematisch te verbinden aan publieke waarden. In dit eerdere onderzoek werden implicaties voor bredere waarden binnen organisaties of de samenleving weliswaar zijdelings belicht – bijvoorbeeld het risico van een te eenzijdige focus op efficiëntie, controle en standaardisatie ten koste van discretionaire ruimte en transparantie – maar nog niet expliciet gekoppeld aan het bredere debat over publieke waarden, dat destijds ook minder prominent gevoerd werd. Dit proefschrift richt zich juist hoofdzakelijk op hoe individuele medewerkers publieke waarden prioriteren in de praktijk van digitalisering binnen hun organisatie. Daarmee wordt een geïntegreerd perspectief geboden dat de waardengerelateerde implicaties van digitalisering in kaart brengt.

Verder onderscheidt het huidige onderzoek zich door een andere invalshoek te hanteren. Zo onderzocht Zuurmond (1994) hoe de ideaaltypen bureaucratie en infocratie zich tot elkaar verhouden, met aandacht voor de veranderingen die digitalisering binnen bureaucratische structuren teweegbrengt. Zijn onderzoek was gefocust op de waardensystemen van de bureaucratie en infocratie, die worden omschreven als ‘normatieken’. In dit proefschrift staan niet deze waardensystemen centraal, maar de waardenovertuigingen van verschillende medewerkers – die overigens wel in een bureaucratische organisatie werken. Van de Donk (1997) bekeek beleidsvormingsprocessen en de invloed van digitalisering op besluitvorming en de totstandkoming van beleid. In het huidige onderzoek staan de invulling en uitvoering van beleid centraal, dat is onderzocht in drie uitvoeringsorganisaties, dus niet in relatie tot de beleidsvorming. Frissen (1989) onderzocht de effecten van digitalisering op de bureaucratische cultuur binnen overheidsinstellingen. Dit proefschrift is niet gericht op een verandering van waarden op het organisatieniveau, maar op verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers.

Het proefschrift levert een verkennend beeld op van de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in de praktijk van beleidsuitvoering. Daarmee draagt het bij aan onderzoek naar de relatie tussen digitalisering en publieke waarden; een thema dat relatief weinig is onderzocht (Bannister & Connolly, 2014; Chantillon, 2021). Dit sluit aan bij de oproep om nader te verkennen hoe digitalisering invloed heeft op – en wordt beïnvloed door – publieke waarden. In plaats van digitalisering te beschouwen als neutraal hulpmiddel, gaat dit onderzoek juist uit van het idee dat digitalisering een rol speelt bij spanningen tussen publieke

waarden en waardenafwegingen (vgl. Rose et al., 2015a). Bestaand onderzoek blijkt bovendien vooral gericht te zijn op de consequenties van digitalisering voor een select aantal waarden, zoals privacy, non-discriminatie en transparantie, terwijl de impact op andere publieke waarden onderbelicht blijft. Daarmee verrijkt dit onderzoek niet alleen het wetenschappelijke debat over de relatie tussen digitalisering en publieke waarden, maar wordt ook een perspectief gebruikt dat afwijkt van de overwegend neutrale, technocratische benadering die vaak nog de boventoon voert. Waar technocratische opvattingen vooral de nadruk leggen op efficiëntie (Klievink & Meijer, 2023), richt deze studie zich op een bredere set publieke waarden zoals gelijkheid, rechtvaardigheid, responsiviteit en waardigheid (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007).

Bovendien richt een groot deel van de bestaande literatuur over digitalisering en publieke waarden zich vooral op het macro- of stelselniveau, bijvoorbeeld in het kader van goed bestuur en de welvaartsstaat (vgl. Bouwmeester, 2023; Busemeyer, 2022; Ingrams, 2019; Peeters & Widlak, 2018; Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024). Deze studies laten zien dat digitalisering zowel ondersteunend als ondermijnend kan zijn voor publieke waarden als rechtsstatelijkheid, zorgvuldigheid en de menselijke maat, maar bieden minder inzicht in de concrete (micro-) organisatorische dynamieken waarin dergelijke waarden worden geïnterpreteerd en afgewogen. Sinds de start van dit onderzoek (rond 2021) is de literatuur op het terrein van digitalisering en publieke waarden weliswaar uitgebreid, maar de focus blijft overwegend gericht op macro- of stelselanalyses. Daardoor blijven de processen waarin publieke waarden gestalte krijgen in de dagelijkse praktijk van ambtenaren relatief onderbelicht. Door juist deze microprocessen centraal te stellen onderscheidt dit onderzoek zich en levert het een bijdrage aan ons begrip van hoe digitalisering zich verhoudt tot de prioriteit die wordt gegeven aan verschillende publieke waarden.

In bredere zin draagt dit onderzoek bij aan een beter begrip van de sociale en maatschappelijke implicaties van digitalisering in overheidsorganisaties. Dit inzicht kan helpen te leren begrijpen waarom een digitaliseringsproces tot bepaalde uitkomsten leidt in de publieke sector. Naast kennis over technische implicaties van digitalisering is juist meer begrip van de sociale en maatschappelijke implicaties nodig voor een goede omgang met digitalisering in de praktijk (Royakkers et al., 2018). Onderzoek naar de relatie tussen digitalisering en publieke waarden kan op deze manier een bijdrage leveren aan het vormgeven van de omgang met digitalisering in de publieke sector.

2. De relatie tussen digitalisering en publieke waarden

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de theoretische deelvraag: ‘*Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties theoretisch begrepen worden?*’. Ter beantwoording van deze deelvraag worden de concepten ‘digitalisering’ en ‘publieke waarden’ uitgewerkt. Vervolgens wordt de rol van digitalisering met betrekking tot de prioritering van publieke waarden verkend. Het hoofdstuk wordt afgesloten door middel van het opstellen van de theoretische verwachtingen van dit proefschrift.

2.1 Conceptualisering van digitalisering

Digitalisering verwijst naar het proces waarin analoge informatie wordt omgezet naar een digitaal format, waardoor computers deze digitale gegevens kunnen opslaan, verwerken en uitwisselen (Bloomberg, 2018; Vrana & Singh, 2021). Dit proces bestaat uit het vertalen van analoge informatie naar binaire code, gebaseerd op het idee dat de complexe sociale realiteit kan worden teruggebracht tot nullen en enen (Schnitzler, 2021). In bredere zin gaat digitalisering over het ontwerpen, implementeren en toepassen van digitale technologieën in de praktijk (Klievink & Meijer, 2023; Plesner, Justesen & Glerup, 2018). Vanuit deze benadering gaat digitalisering niet enkel over de omzetting van analoge naar digitale informatie, maar ook over het proces van organisatieverandering dat volgt op de introductie van digitale technologieën. Digitalisering wordt hierbij beschouwd als dynamisch proces waarin meerdere actoren en belangen samenkomen (WRR, 2011). In dit proefschrift wordt deze bredere opvatting van digitalisering gehanteerd en zien we digitalisering als een verandering in de organisatie.

2.1.1 Digitalisering in de publieke sector

Om digitalisering binnen publieke organisaties te begrijpen is het behulpzaam om in te gaan op het onderscheid tussen ‘*Dienstwissen*’ en ‘*Fachwissen*’ van Weber (1922), dat Zuurmond (2021) koppelt aan digitalisering. Dienstwissen en Fachwissen worden gezien als de twee belangrijke kennisbronnen van een bureaucratie. *Dienstwissen* verwijst naar de feitelijke kennis over burgers of bedrijven die een publieke organisatie in de loop der tijd verzamelt. Waar deze informatie vroeger werd genoteerd op papier en bewaard in de archieven, wordt het nu opgeslagen in digitale dossiers en opgeslagen in databases. De digitalisering van *Dienstwissen* uit zich als gedigitaliseerde dossiers, waardoor gegevens van burgers en bedrijven digitaal kunnen worden ingevoerd, opgeslagen en gedeeld. Daarnaast betreft *Fachwissen* de professionele expertise die een ambtenaar nodig heeft om specifieke situaties te beoordelen. Hierbij kan gedacht worden aan het bepalen of iemand in aanmerking

komt voor een uitkering en het vaststellen van de hoogte van een belastingtarief. Voorheen beschikten uitvoeringsmedewerkers over deze kennis, maar door de opkomst van digitalisering en automatisering⁶ wordt deze kennis steeds vaker vastgelegd in algoritmes van applicaties. De beoordeling van situaties raakt daardoor losgekoppeld van menselijke actoren en wordt overgedragen aan computersystemen, wat wijst op de digitalisering van *Fachwissen*.

2.1.2 Digitalisering als waardengeladen en socio-technisch proces

Deze studie vertrekt zoals eerder besproken vanuit de aanname dat digitalisering geen neutraal, maar een waardengeladen proces is. De aangenomen waardengeladenheid van digitalisering sluit aan bij socio-technische benaderingen, waarin technologie wordt gezien als verweven met sociale processen (Blomberg, 1986; Bostrom & Heinen, 1977; Fountain, 2004; Orlikowski & Gash, 1991; 1994; Orlikowski & Scott, 2008; Pinch & Bijker, 1984; Rip, 1995). In deze benadering wordt een organisatie beschouwd als een samenhangend geheel van twee afzonderlijke, maar onderling afhankelijke systemen: een sociaal en een technisch systeem (Bostrom & Heinen, 1977). Het technische systeem omvat de werkprocessen, taken en technologieën die nodig zijn om input om te zetten in output, terwijl het sociale systeem betrekking heeft op de kenmerken van de betrokken personen (zoals vaardigheden en waardenovertuigingen), hun onderlinge relaties en machtsverhoudingen. De werking van een organisatie komt voort uit de wisselwerking tussen beide systemen. De socio-technische aard van technologie ligt daarmee niet in de interne werking ervan, maar in de relatie tussen deze werking en de sociale context (Feenberg, 1990, p. 36). Ook Latour (1987) stelt dat technologieën ontstaan in een netwerk van verschillende actoren met diverse belangen en samenwerkingen tussen deze actoren, wat hij omschrijft als het 'sociogram' (p. 138). Een sociogram geeft de relaties tussen de betrokken actoren, hun interacties en de belangen die invloed hebben op de beslissingen en het functioneren van een sociaal systeem weer. Het 'technogram' is, aan de andere kant, een weergave van de technologische objecten of processen die in het sociale systeem worden gebruikt (Latour, 1987, p. 138). Het sociogram en technogram zijn in essentie *'two sides of the same coin'* (Feenberg, 1990, p. 35). De technologische keuzes die worden gemaakt zijn namelijk altijd het resultaat van belangen en afwegingen van betrokken actoren.

In lijn met deze gedachte kan technologie in een organisatie worden beschouwd als iets dat voortdurend in wisselwerking staat met de organisatie zelf, haar

⁶ Automatisering kan worden gedefinieerd als *'de technologie waarmee een proces of procedure wordt uitgevoerd zonder menselijke tussenkomst'* (Groover, 2016, p. 61). Het gaat om de inzet van technologie, software en programma's voor het bereiken van een bepaald resultaat met weinig tot geen menselijke handelingen (Schumacher, Sihm & Erol, 2016).

werkprocessen en medewerkers (Grint & Woolgar, 1997; Fountain, 2004; Orlikowski & Scott, 2008). Technologie wordt gevormd door de keuzes van lokale gebruikers, die vervolgens weer worden beïnvloed door het functioneren van de technologie (Bailey & Barley, 2020; Bijker & Law, 1992; Latour, 1987; Plesner et al., 2018). Bailey & Barley (2020) stellen dat technologieën zowel beperkingen als mogelijkheden creëren, die gebruikers soms kunnen aanpassen of omzeilen als ze dat willen. Dit impliceert dat dezelfde technologie in verschillende werkomgevingen tot heel andere en onverwachte resultaten kan leiden. Er wordt hierbij gewezen op het belang van hoe gebruikers technologie interpreteren en de betekenis die zij eraan toekennen (Blomberg, 1986; Orlikowski & Gash, 1991, 1994; Pinch & Bijker, 1984; Rip, 1995). De interpretaties worden beïnvloed door aannames, verwachtingen en kennis over de betreffende technologie. Het gaat hierbij zowel om de aard en de rol van technologie, als ideeën over de voorwaarden, toepassingen en gevolgen in een specifieke context (Orlikowski & Gash, 1994, p. 178). Deze interpretaties zijn bepalend voor de manier waarop individuen met de technologie omgaan, gebaseerd op de veronderstelling dat menselijk gedrag ten opzichte van technologie voortkomt uit de betekenis die eraan wordt toegekend (Orlikowski & Gash, 1991; 1994). Vanuit een socio-technische benadering is digitalisering dus niet enkel een technische verandering, maar een dynamisch proces waarbij technische en sociale aspecten elkaar wederzijds beïnvloeden. Deze wisselwerking bestaat uit complexe sociale interacties, is ingebed in een bredere context en ontwikkelt zich voortdurend (Ciborra, 2000; Markus & Robey, 1988). Dit laat zien dat digitalisering geen op zichzelf staand fenomeen of een eenduidig voorspelbaar gegeven is. Verder benadrukt deze benadering de actieve rol van gebruikers in het vormgeven van de uitkomsten van een digitaliseringsproces.

2.1.3 De sociale dimensie van technologie

De aandacht voor de sociale dimensie van technologie is geen recent verschijnsel. Binnen het onderzoeksgebied sociale informatica is veel onderzoek gedaan naar de wederzijdse beïnvloeding tussen technologie en de institutionele omgeving waarin het wordt toegepast (vgl. Kling & Star, 1998; Kling, Rosenbaum & Hert, 1998; Sawyer & Rosenbaum, 2000). Verder bestaat er een grote hoeveelheid literatuur over sociale en ethische⁷ vraagstukken in relatie tot technologie (zoals Córdoba, 2008; Friedman, 1996; 1997; Friedman et al., 2013; Friedman & Nissenbaum, 1996; Mason, 1995; Royakkers et al., 2018). Een onderdeel van deze literatuur is gericht op ‘*Value Sensitive Design*’: een theoretisch onderbouwde methode voor het ontwerpen van technologie waarbij gedurende het hele ontwerpproces rekening wordt gehouden met menselijke

⁷ Er is en wordt ook veel onderzoek gedaan naar de ethische aspecten van Artificiële Intelligentie (AI), zie bijvoorbeeld Bostrom & Yudkowsky (2018), Busuioc (2021) en Cath (2018). Deze selectie is slechts illustratief; er zijn talrijke andere studies die dit thema behandelen.

waarden (Friedman, 1996; 1997; Friedman et al., 2013; Manders-Huits, 2011; Miller, Friedman & Gill, 2007; Van de Poel, 2013; 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011). Deze methode wijst op het belang van ethisch bewustzijn in het ontwerpproces en bij de inzet van technologieën, met specifieke aandacht voor de mens-computer interactie (Johnson & Miller, 1997; Friedman & Kahn, 2007). Deze literatuur hanteert een brede definitie van waarden, waarbij een waarde omvat wat mensen belangrijk en betekenisvol vinden in hun leven of voor de samenleving als geheel.

Het filosofische debat over technologische veranderingen gaat zelfs nog verder terug en werpt fundamentele vragen op over de impact van technologie op mens en maatschappij. Veel filosofen en sociaal theoretici hebben reeds betoogd dat technologieën specifieke waarden in zich dragen (Sharon, 2023). Zo stelt Heidegger (1954) in *'Die Frage nach der Technik'* dat technologie meer is dan slechts een instrument, aangezien technologie de manier waarop mensen denken en leven beïnvloedt. Technologie wordt omschreven als een houding ten opzichte van de wereld die de wereld reduceert tot een verzameling middelen en bronnen, waardoor een zekere afstand tot medemensen en de natuur wordt gecreëerd. Daarnaast beschrijft Arendt (1958) in *'The Human Condition'* dat technologie het menselijke handelen transformeert, waardoor het sociale leven een meer abstract en onpersoonlijk karakter krijgt. Technologie wordt dan ook al sinds lange tijd gezien als iets dat menselijke relaties en interacties kan abstraheren of afstandelijker maakt. In die zin is de huidige digitalisering slechts een hedendaagse variant van een ouder vraagstuk.

In deze eerste paragraaf is ingegaan op het concept digitalisering en de benadering van digitalisering als waardengeladen en socio-technisch proces. In de volgende paragrafen wordt het concept publieke waarden theoretisch gedefinieerd en uitgewerkt.

2.2 Conceptualisering van publieke waarden

Vanwege de specifieke context van publieke dienstverlening en overheidsorganisaties wordt in dit onderzoek de term 'publieke' waarden gehanteerd, te lezen als verbijzondering van het algemene concept 'waarden' en als verwijzing naar waarden die belangrijk worden beschouwd in het publieke domein. Een eerste stap in het definiëren en afbakenen van publieke waarden betreft het verhelderen van het concept en het vaststellen welke waarden als zodanig kunnen worden beschouwd. Dit is geen eenvoudige opgave; uit de literatuur blijkt dat publieke waarden een 'fuzzy' concept is (Rutgers, 2015). Publieke waarden zijn inherent abstract, betwistbaar en ambigu van aard (Espedal et al., 2022; De Graaf & Paanakker, 2022, p. 95; Rose et al.,

2015a; Rutgers, 2008; Van der Wal & Van Hout, 2009). De consequentie is dat er geen eenduidige definitie van publieke waarden voor handen is. In de literatuur bestaan diverse interpretaties en omschrijvingen van het concept (De Graaf et al., 2011; Van der Wal et al., 2015; Rutgers, 2015). Hier speelt mee dat er tussen landen verschillen zijn in de wijze waarop het 'publieke' wordt gedefinieerd (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007). Bovendien is er geen consensus over welke publieke waarden centraal zouden moeten staan in het openbaar bestuur. Te denken valt aan waarden als integriteit, gelijkheid, rechtvaardigheid, professionaliteit, responsiviteit, transparantie en waardigheid.

Voor het onderzoeken van de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden is het daarom essentieel om theoretisch vast te stellen wat in dit proefschrift onder publieke waarden wordt verstaan.

2.2.1 Wat wordt verstaan onder 'waarden'?

In dit proefschrift worden waarden gedefinieerd als *'kwaliteiten die gewaardeerd worden omdat ze bijdragen aan of deel uitmaken van wat goed, juist, mooi of bewonderenswaardig is'* (De Graaf, 2003, p. 22). Waarden kunnen worden opgevat als *'blijvende overtuigingen dat een specifieke gedragswijze of eindtoestand van bestaan persoonlijk of sociaal wenselijker is dan een tegenovergestelde of omgekeerde gedragswijze of eindtoestand van bestaan'* (Rokeach, 1973). Deze definitie laat zien dat waarden persoonlijke en fundamentele overtuigingen zijn, waarvan wordt verondersteld dat zij relatief stabiel en bestendig zijn in de loop der tijd (Bozeman, 2007, p. 13; Dose, 1997, p. 220; Rokeach, 1968, p. 16). Daarbij wordt gewezen op het trans-situationele karakter van waarden, hetgeen hun duurzame aard benadrukt (Davis & West, 2009). Van waarden wordt verwacht dat deze richtinggevend zijn voor het denken en handelen van individuen (Bozeman, 2007; Nabatchi, 2011; Rokeach, 1968; 1973). Waarden vormen een referentiepunt voor het beoordelen welke gedragingen en handelingsrichtingen als wenselijk worden beschouwd en sturen daarmee de keuzes voor toekomstig handelen (Rose, Persson & Heeager, 2015). Hieruit volgt dat waarden intrinsiek motiverende krachten bezitten die beogen een normatieve richting te geven (Rutgers, 2015, p. 33). Dit sluit aan bij de omschrijving van waarden als standaarden of criteria voor het kiezen van doelen of het sturen van gedrag (Dose, 1997, p. 220).

Er zijn echter ook studies die vraagtekens plaatsen bij het idee dat waarden invloed hebben op gedrag. Zo worden waarden veelal pas achteraf door individuen gekoppeld aan hun beslissingen en handelingen, in plaats van vooraf als leidraad te dienen hiervoor (Aadland, 2010, p. 470). Waarden worden in dit geval gebruikt om individueel gedrag te legitimeren of rechtvaardigen (Oyserman, 2001). Daarnaast kan gedrag niet volledig verklaard worden door de intenties van individuen, aangezien

breder omgevingsfactoren hier ook een rol in spelen (Markus & Robey, 1988; Pfeffer, 1982). Het verband tussen waarden en gedrag lijkt zodoende niet voorspelbaar of lineair te zijn.

Het is van belang een onderscheid te maken tussen op papier geformuleerde waarden en geleefde waarden. Geformuleerde waarden (*espoused values*) verwijzen naar de kwaliteiten die individuen expliciet benoemen en als belangrijk en nastrevenswaardig beschouwen (Paanakker, 2020a; Schein, 2004; Van der Wal, 2008). Geleefde waarden (*enacted values*) betreffen de kwaliteiten die daadwerkelijk tot uiting komen in feitelijke praktijken. Dit onderscheid suggereert dat er een discrepantie kan bestaan tussen de waarden die een individu zegt na te streven en de waarden die in de praktijk worden nagestreefd. Bovendien blijkt uit onderzoek van Paanakker (2020a) naar waardendivergentie dat individuen die vergelijkbare waarden belangrijk en nastrevenswaardig vinden, andere ideeën kunnen hebben over hoe deze waarden gerealiseerd dienen te worden in de praktijk. Zo kan er een verschil optreden tussen de waarden en de doelen die zij nastreven, in termen van de acties die zij koppelen aan het realiseren van bepaalde waarden.

2.2.2 Wat wordt verstaan onder ‘publieke waarden’?

Om het karakter van publieke waarden te duiden wordt vaak ingegaan op het verschil tussen het publieke en private domein (vgl. Jacobs, 1992; Van der Wal, 2008). Jacobs (1992) maakt in dit verband onderscheid tussen het ‘*guardian moral syndrome*’ en het ‘*commercial moral syndrome*’. Hoewel deze systemen niet volledig samenvallen met de waarden van respectievelijk overheden en bedrijven, stelt zij dat de publieke en private sector beide fundamenteel verschillende morele kaders hanteren (Jacobs, 1992). Dit komt doordat overheidsorganisaties zich focussen op het ontwikkelen van beleid, regelgeving en wetgeving en het creëren van orde en stabiliteit, in tegenstelling tot bedrijven die primair gericht zijn op marktaandeel en winst om groei te realiseren en investeerders tevreden te stellen (Van der Wal, 2008). Waar de overheid het algemeen belang dient, handelen bedrijven in het belang van aandeelhouders. Publieke organisaties zouden zich hierbij moeten laten leiden door publieke waarden zoals neutraliteit, solidariteit en voorspelbaarheid. Daarentegen ligt in relatie tot het handelen van private organisaties de nadruk meer op private waarden als ondernemerschap, risicobereidheid en winstgevendheid (De Graaf et al., 2011; Rosenau, 2000, p. 218). Het onderscheid tussen publieke en private waarden blijft echter onderwerp van veel discussies; er lijkt geen consensus te bestaan over welke specifieke waarden bij welke sector of organisaties horen (Van der Wal & Huberts, 2008). Zo toont empirisch onderzoek aan dat er niet alleen verschillen bestaan, maar ook veel overeenkomsten zijn tussen de waarden die worden nagestreefd door

publieke en private organisaties (Dicke & De Bruijn, 2003), bijvoorbeeld effectiviteit en efficiëntie. Dit suggereert dat het onderscheid tot op zekere hoogte arbitrair is (De Graaf et al., 2011). De sectorale status van een organisatie – de mate waarin zij publiek of privaat is – blijkt overigens wel doorslaggevend te zijn voor de voorkeuren in waarden (Van der Wal, 2008).

Binnen de bestuurskundige literatuur verwijzen publieke waarden naar waarden die richting geven aan gewenst gedrag, processen en uitkomsten binnen de publieke sector (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Paanakker, 2020b). Ze kunnen begrepen worden als overtuigingssystemen waarin – op basis van een zekere mate van consensus – opvattingen over rechten, plichten en beginselen van bestuur zijn verankerd (Bozeman, 2007; Bryson et al., 2014; Zaki, 2024). Publieke waarden weerspiegelen daarmee het onderliggende ethos van de publieke sector (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Van Wart, 1998). Concreet fungeren publieke waarden als leidende principes en idealen die nagestreefd en gehandhaafd dienen te worden bij het opstellen en uitvoeren van beleid (Bozeman, 2007, p. 13; Nabatchi, 2011). Verondersteld wordt dat publieke waarden invloed uitoefenen op het denken, handelen en presteren van ambtenaren. Daarmee zijn publieke waarden in essentie bepalend voor hoe ambtenaren hun publieke taak opvatten en uitvoeren (Paanakker, 2020b, p. 208).

Bij publieke waarden kan het zowel om inhoudelijke als procedurele publieke waarden gaan (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Hood, 1991; Dicke & De Bruijn, 2003). Inhoudelijke waarden richten zich op materiele en immateriële uitkomsten, zoals huisvesting en de kwaliteit van onderwijs. Wanneer het gaat over de manier waarop deze inhoudelijke waarden gerealiseerd worden, wordt er gesproken over procedurele waarden. Deze hebben betrekking op het realisatieproces zelf en zijn bijvoorbeeld gericht op de vragen of wetgeving wordt nageleefd en verantwoording wordt afgelegd. Procedurele publieke waarden worden ook wel gezien als de aspecten van goed bestuur (Van der Wal et al., 2011).

Tholen (2016) uit kritiek op de manier waarop Bozeman de normatieve dimensie van ‘het publieke’ conceptualiseert in zijn benadering van publieke waarden. Bozeman (2007) onderscheidt daarin enerzijds het publieke belang als een gemeenschappelijk goed dat het individuele overstijgt, en anderzijds publieke waarden als een consensus van individuele opvattingen. Deze twee opvattingen blijken echter onhelder in hun verhouding tot elkaar, wat leidt tot conceptuele verwarring: is het publieke gebaseerd op een gedeeld normatief ideaal, of op empirisch waarneembare voorkeuren? In meer algemene zin wijst Tholen (2016) erop dat publieke waarden niet automatisch

samenvallen met het publieke domein of publieke organisaties. Publieke waarden zijn waarden die ook buiten de overheid en publiek gefinancierde organisaties tot uitdrukking komen (Honingh et al., 2025). Het ‘publieke’ van publieke waarden is zodoende breder dan de publieke sector alleen⁸.

De focus in dit proefschrift ligt op publieke waarden in het meervoud, die verwijzen naar opvattingen over wenselijke gedragingen en handelingsrichtingen in de publieke sector. Dit dient te worden onderscheiden van het publieke waarde-perspectief, dat uitgaat van publieke waarde in het enkelvoud.

2.2.3 Verschil publieke waarden en publieke waarde

Het publieke waarde-perspectief (enkelvoud) richt zich op de doelen en uitkomsten van overheidsoptreden en de concrete maatschappelijke meerwaarde die daaruit voortvloeit voor de samenleving (Moore, 1995; Stoker, 2006). Het gaat hierbij expliciet om wat overheden teweegbrengen. De meerwaarde komt zowel tot uiting in materiële vorm, bijvoorbeeld een verbeterde infrastructuur, als in immateriële vorm, zoals een groter gevoel van veiligheid onder burgers (Benington, 2009). Publieke waarde kan zodoende worden opgevat als datgene wat burgers als waardevol ervaren binnen het publieke domein (Meynhardt, 2021). Dit perspectief vindt zijn oorsprong in het werk van Moore (1995), die het concept ‘publieke waarde’ introduceerde en het proces van publieke waarde-creatie beschreef aan de hand van een strategische driehoek. Het eerste onderdeel van de driehoek betreft publieke waarde zelf: de toegevoegde waarde die overheidsorganisaties creëren door het leveren van publieke diensten die bijdragen aan het collectieve welzijn. Het tweede onderdeel, politieke steun en publieke legitimiteit, verwijst naar de noodzakelijke maatschappelijke en politieke acceptatie van beleid als voorwaarde voor uitvoering. Het derde onderdeel, operationele capaciteit, omvat de bestuurlijke en organisatorische mogelijkheden om het beoogde beleid daadwerkelijk te realiseren (met andere woorden: de haalbaarheid). Het is van belang dat deze drie onderdelen in balans zijn, aangezien een disbalans het proces van publieke waarde-creatie kan ondermijnen (Moore, 1995; O’Flynn, 2021).

Het verschil tussen publieke waarden (meervoud) en publieke waarde (enkelvoud) kan grofweg worden getypeerd aan de hand van twee theoretische interpretaties: de institutionele en generatieve benadering (Davis & West, 2009; Zaki, 2024). De institutionele benadering richt zich op publieke waarden in het meervoud, zoals zichtbaar in het werk van Bozeman (2007) en Beck Jørgensen & Bozeman (2007),

⁸ In dit onderzoek ligt de nadruk op overheidsorganisaties, en daarmee op publieke waarden binnen de publieke sector. Deze afbakening impliceert echter niet dat publieke waarden exclusief tot deze sector behoren.

waarbij die worden opgevat als een structureel normatief kader waarin min of meer gedeelde principes over beleid en uitvoering zijn ingebed (Bozeman, 2007; 2019). Dit wijst op de intrinsiek normatieve aard van publieke waarden als leidende principes (Zaki, 2024). Daarnaast is de generatieve benadering gericht op publieke waarde in het enkelvoud, geworteld in het werk van Moore (1995). In deze benadering wordt publieke waarde opgevat als de maatschappelijke meerwaarde die overheden creëren voor de samenleving via dienstverlening. Met andere woorden: de uitkomsten van overheidsoptreden die bijdragen aan het collectieve welzijn. Hoewel deze perspectieven sterk verschillen van elkaar, delen ze de ambitie om waardenkwesities centraal te stellen in het publieke domein (Davis & West, 2009, p. 604). De creatie van publieke waarde kan hierbij gezien worden als het resultaat van een samenspel van meerdere, gelijktijdig aanwezige publieke waarden (Paanakker, Hoevens & Stevenson, 2024).

2.3 Kenmerken van publieke waarden

2.3.1 Contingentie van publieke waarden

Hoewel publieke waarden als concept gedefinieerd kunnen worden, komt de precieze betekenis van publieke waarden niet voort uit de essentie van het concept, maar uit het gebruik ervan (Van der Wal, 2008, p. 21). Hieruit volgt dat publieke waarden uitsluitend betekenis krijgen binnen de specifieke situatie waarin ze optreden (Andersen et al., 2012; Nabatchi, 2011; 2018; Paanakker, 2020b, p. 187; Rutgers, 2008; Van der Wal, 2008, p. 21; West & Davis, 2011). Het principe dat publieke waarden niet vastliggend of universeel zijn maar afhangen van de context waarin ze worden toegepast, staat in de literatuur bekend als waardencontingentie. Historische achtergrond en politieke cultuur spelen hier een cruciale rol in, omdat zij de kaders bepalen waarin publieke waarden betekenis krijgen (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007, p. 358). Zo kan de publieke waarde 'transparantie' in diverse landen een andere invulling krijgen, aangezien de mate waarin openbaarheid van bestuur wordt nagestreefd verschilt per land. In sommige landen wordt bijvoorbeeld actief ingezet op publieke toegang tot overheidsbesluiten en documenten, terwijl in andere landen strengere beperkingen gelden op het vrijgeven van overheidsinformatie. Bovendien kan de manier waarop de publieke sector wordt begrepen en afgebakend verschillen tussen landen (Rutgers, 2008). Welke waarden als publieke waarden worden gezien hangt daarmee ook af van hoe het publieke domein wordt gedefinieerd. Dit laat zien dat publieke waarden gebonden zijn aan een specifieke plaats en tijd.

Naast de context is de invulling van publieke waarden afhankelijk van de waarnemer (Rutgers, 2015, p. 5). Individuen kunnen verschillende waarden herkennen en prioriteren op basis van hun persoonlijke ervaringen, overtuigingen en sociale omgeving (Aadland, 2010). Dit impliceert dat de betekenis en prioriteit van publieke waarden per persoon en per situatie kunnen verschillen.

2.3.2 Incompatibiliteit van publieke waarden

Ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de vormgeving en uitvoering van publieke diensten moeten hierbij balanceren tussen verschillende, soms conflicterende publieke waarden (De Graaf & Van der Wal, 2010). In de literatuur over publieke waarden wordt verondersteld dat waarden incompatibel kunnen zijn, wat betekent dat het nastreven van bepaalde waarden onvermijdelijk ten koste gaat van de realisatie van andere waarden (De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015; Schram et al., 2021; Spicer, 2001; 2009). *‘Hoe meer we proberen sommige waarden te realiseren, des te minder we in staat zijn andere te verwezenlijken’* (Spicer, 2001, p. 509). Een klassiek voorbeeld van waardenincompatibiliteit betreft de spanning tussen gelijkheid en efficiëntie in termen van kostenbesparing (Okun, 1975). Zo bevordert een uniforme toekenning van subsidies gelijkheid, maar gaat dit ten koste van efficiëntie aangezien middelen ook terecht komen bij wie ze niet dringend nodig heeft (De Graaf et al., 2016).

Het is eenvoudig om diverse publieke waarden en de relevantie van die waarden te onderschrijven – want wie is er immers tegen gelijkheid of efficiëntie? – maar lastiger om consequent naar meerdere waarden te handelen in de praktijk (De Graaf & Paanakker, 2015; Paanakker et al., 2024). Dit impliceert dat publieke organisaties en hun medewerkers voortdurend afwegingen moeten maken tussen verschillende publieke waarden die op zichzelf wenselijk zijn, maar niet tegelijkertijd en in gelijke mate gerealiseerd kunnen worden (De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015). De omgang met verschillende, potentieel conflicterende publieke waarden is daarmee een onvermijdelijk onderdeel van publieke dienstverlening en een kernaspect van het werk van ambtenaren (De Graaf & Van der Wal, 2010; Lipsky, 1980).

Een belangrijke oorzaak voor rivaliteit tussen publieke waarden is de schaarste aan middelen (Rose et al., 2015b). Een overheidsorganisatie heeft beperkte middelen waardoor het onmogelijk is om alle wenselijke publieke waarden gelijktijdig en volledig te realiseren. Hierdoor ontstaat de noodzaak om keuzes te maken over welke publieke waarden prioriteit krijgen boven andere (Chantillon, 2021; De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015; De Graaf & Van der Wal, 2010; Rose et al., 2015a; Spicer, 2001, p. 509; 2009; Van der Wal et al., 2011). Deze prioritering kan ertoe leiden dat bepaalde publieke waarden worden versterkt, terwijl andere waarden verwaarloosd

worden. Er bestaat echter geen maatstaf of schaal op basis waarvan conflicterende publieke waarden gemeten kunnen worden (Lukes, 1989). Dit impliceert dat wanneer verschillende waarden conflicteren, er geen rationeel overtuigend argument is om een specifieke waarde te verkiezen boven een andere. *‘Geen van beide superieur is aan de ander, noch zijn ze gelijk in waarde’* (Lukes, 1982, p. 125). Verschillende waarden kunnen dus essentieel maar onderling onverenigbaar zijn, waarbij er geen universele overkoepelende standaard bestaat die een mens in staat stelt er rationeel tussen te kiezen (Berlin, 1982, p. 69).

Hoewel de literatuur over waardenincompatibiliteit uitgaat van een onvermijdelijk spanningsveld tussen publieke waarden, of zelfs een *zero-sum game*, gaat dit onderzoek er niet van uit dat medewerkers alle waarden als even relevant of urgent ervaren. Dit hangt samen met de mate waarin een publieke waarde centraal staat in het denken en handelen van deze medewerkers. De manier waarop medewerkers omgaan met verschillende, soms conflicterende publieke waarden wordt dan ook (mede) bepaald door de ervaren centraliteit van deze waarden (vgl. Stevenson, 2025). Daarmee vormt centraliteit een belangrijke nuancering ten opzichte van de veronderstelde incompatibiliteit van publieke waarden.

2.3.3 Centraliteit van publieke waarden

De mate waarin publieke waarden belangrijk worden ervaren kan variëren tussen individuen (Bardi et al., 2009). Een publieke waarde kan voor de ene persoon van groot belang zijn, terwijl deze voor een ander nauwelijks relevant is. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat ambtenaren actief tegen bepaalde publieke waarden zijn, betekent dit niet dat zij alle publieke waarden eenzelfde gewicht toekennen. Binnen een organisatie kunnen ambtenaren de relevantie van publieke waarden verschillend beoordelen, afhankelijk van hun persoonlijke overtuigingen en ervaringen. Het ervaren relatieve belang van een publieke waarde kan worden uitgedrukt in termen van de centraliteit van deze waarde. Het begrip centraliteit is ontleend aan de literatuur over institutionele logica's en verwijst naar de mate van toewijding aan een bepaalde logica – of publieke waarde in dit onderzoek – en de bereidheid om actie te ondernemen om deze te realiseren (vgl. Greenwood & Hinings, 1996; Pache & Santos, 2013; Stevenson et al., 2024; Stevenson, 2025). De mate waarin een waarde centraal staat bepaalt in hoeverre deze waarde doorwerkt: hoe centraler een waarde is voor een medewerker, des te groter de kans dat deze invloed heeft op diens gedachten en gedragingen. Dit suggereert dat hoewel medewerkers zich kunnen herkennen in meerdere publieke waarden, vooral de waarden die zij als centraal ervaren daadwerkelijk richtinggevend zijn voor hun denken en handelen.

Hoe medewerkers omgaan met de incompatibiliteit van publieke waarden en de daarmee samenhangende potentiële waardenconflicten is afhankelijk van de ervaren centraliteit van de betrokken waarden voor deze medewerkers. Daarbij is het de mate van centraliteit die bepaalt of incompatibiliteit tot een daadwerkelijk waardenconflict leidt. Wanneer publieke waarden theoretisch incompatibel zijn, maar een medewerker zich nauwelijks verbonden voelt met één van deze waarden – oftewel wanneer de centraliteit laag is – wordt een waardenconflict eerder vermeden omdat de betreffende waarden niet als relevant worden ervaren (vgl. Stevenson, 2025). Dit impliceert dat publieke waarden conflicterend kunnen zijn, zonder dat dit per definitie resulteert in een waardenconflict. Het wordt pas problematisch wanneer de betrokken waarden voor een individu of organisatie een hoge mate van centraliteit hebben. In zulke situaties is een afweging noodzakelijk tussen verschillende waarden die elk als belangrijk worden ervaren.

De mate waarin een publieke waarde centraal staat wordt niet alleen door het individu zelf bepaald; het ontstaat in interactie met de omgeving en andere waarden. De centraliteit van publieke waarden kan daarom – net als bij institutionele logica's – worden begrepen als een relationeel en relatief begrip (Stevenson et al., 2024; Stevenson, 2025). Relationeel, omdat de betekenis van publieke waarden voortkomt uit individuele percepties die continu gevormd en hervormd worden door interacties tussen individuen en groepen (Gehman, Trevion & Garud, 2013; Rutgers, 2015). Relatief, aangezien de betekenis die een individu aan een bepaalde publieke waarde hecht mede wordt beïnvloed door de ervaren relevantie van andere waarden. Ter illustratie, de beslissing om te kiezen voor een gelijke verdeling van subsidies hangt niet enkel af van het belang dat iemand hecht aan gelijkheid, maar ook van de relatieve betekenis van gelijkheid ten opzichte van de concurrerende waarde efficiëntie.

De centraliteit van publieke waarden is niet statisch, maar kan geleidelijk veranderen (vgl. De Graaf et al., 2016; Stewart, 2006). Hoewel publieke waarden als relatief stabiel worden beschouwd (Rutgers, 2015), wordt vanuit de literatuur over 'value change' ook erkend dat het relatieve belang van waarden mogelijk verandert in reactie op interne reflectieprocessen en externe invloeden (Bardi et al., 2009; Bardi & Schwartz, 1996; Inglehart, 1997; Roacheach, 1968; 1973; Schwartz, 2005; Van de Poel, 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011). In tijden van verandering worden opvattingen over waarden en de manier waarop deze worden gerealiseerd vaak ter discussie gesteld (Stewart, 2006). Een verandering zorgt namelijk voor een context waarin onderliggende waardenovertuigingen naar de oppervlakte komen en ideeën hierover worden heronderhandeld. Dit kan leiden tot een heroverweging van bestaande prioriteiten en focus op het gebied van waarden. In een organisatie kunnen veranderingsprocessen

zodoende invloed hebben op het ervaren belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers, en daarmee uiteindelijk op de onderlinge balans tussen publieke waarden.

2.4 Individuele versus gedeelde waardenovertuigingen

Hoewel publieke waarden inherent individuele overtuigingen zijn, is deze individuele benadering niet altijd toereikend om waardendynamieken te begrijpen (Aadland, 2010; Rutgers, 2015, p. 30). Naast een conceptualisering van publieke waarden op het individuele niveau kunnen publieke waarden ook geconceptualiseerd worden op het groepsniveau (Oyserman, 2001). Dit sluit aan bij de definitie van Kluckhohn waarin waarden worden omschreven als kenmerkend voor een individu of voor een groep (1962, p. 366). Het is van belang verder te kijken dan het individu, aangezien opvattingen omtrent waarden zich ook buiten het individuele niveau bevinden. Vanuit de sociologie is het evident dat publieke waarden door meerdere personen gedeeld kunnen worden (vgl. Aadland, 2010). Gedeelde waarden ontstaan binnen relationele dynamieken, waarbij interacties tussen individuen leiden tot het ontwikkelen van gemeenschappelijke waardenovertuigingen die verder gaan dan de optelsom van individuele waarden (Aadland, 2010, p. 470). Deze gemeenschappelijke waardenovertuigingen sturen het handelen van de leden van een groep (Oyserman, 2001). Theoretische perspectieven suggereren dat opvattingen over publieke waarden op diverse niveaus binnen een organisatie gedeeld worden, waaronder binnen organisaties (1), afdelingen (2) en professionele groepen (3).

2.4.1 Socialisatie van waardenovertuigingen op het niveau van de organisatie

Op het organisatieniveau worden de waardenovertuigingen van medewerkers niet alleen beïnvloed door persoonlijke overtuigingen, maar ook door de bredere verwachtingen rondom gewenst gedrag binnen de organisatie. Theorieën over organisatiesocialisatie (Chao et al., 1994; Kjeldsen, 2014; Moyson et al., 2018; Paarlberg & Perry, 2007; Van Maanen & Schein, 1979) stellen dat organisaties actief inzetten op het creëren van waardenconvergentie door medewerkers te socialiseren aan de hand van de dominante normen en waarden binnen de organisatie. Dit leidt tot een gedeeld referentiekader voor wat binnen de organisatie als de juiste manier van denken en handelen wordt beschouwd (Paarlberg & Perry, 2007, p. 390). Het socialisatieproces omvat meer dan alleen formele praktijken en procedures (zoals mentorschap en trainingen); informele interacties met collega's en gemeenschappelijke ervaringen blijken een cruciale rol te spelen (Steen & Schott, 2019; Van Kleef, Steen & Schott,

2019). Organisaties streven ernaar dat medewerkers ongeacht hun positie gedeelde waardenovertuigingen ontwikkelen, aangezien dit bijdraagt aan een gevoel van identificatie met de organisatie. Afstemming tussen de waarden van een organisatie en die van haar leden kan medewerkers motiveren om te handelen in het belang van de organisatie (Chatman 1991; Van den Steen 2009). Dit draagt bij aan effectieve organisatieveranderingen en verbetert de prestaties van de organisatie, en daarmee uiteindelijk de continuïteit (Amis, Slack & Hinings, 2002; Burnes & Jackson, 2011; Van Kleef et al., 2016).

2.4.2 Socialisatie van waardenovertuigingen op het niveau van de afdeling

Hoewel bovenstaande theorieën gericht zijn op waardenconvergentie op het niveau van de organisatie, wordt tegelijkertijd erkend dat medewerkers vaak in kleinere subgroepen gesocialiseerd worden (Paarlberg & Perry, 2007; Van Maanen & Schein, 1979). Naast waardenconvergentie op het organisatieniveau kunnen medewerkers ook binnen functionele organisatie-eenheden – oftewel binnen afdelingen – gedeelde opvattingen over waarden ontwikkelen (Bol et al., 2024; Fligstein, 1987; 1993; Kastelein, 1990). Een afdeling is een onderdeel binnen een organisatie die kan variëren in grootte en rol, verantwoordelijk voor een bepaald taakgebied zoals financiën, IT of HR. Binnen een afdeling hebben medewerkers vaak een gemeenschappelijke educatieve achtergrond, waardoor overeenkomsten ontstaan in hun interpretaties en waardenovertuigingen (Fligstein, 1993). Daarnaast vindt er socialisatie plaats op het afdelingsniveau, bijvoorbeeld doordat medewerkers vergelijkbare werkervaringen delen en deelnemen aan specifieke trainingen voor hun afdeling. Dit leidt ertoe dat medewerkers binnen een afdeling de organisatie en de bijbehorende uitdagingen op vergelijkbare wijze benaderen. Hierbij steunen medewerkers van een afdeling doorgaans dezelfde organisationele doelen en vertonen zij overeenkomstig gedrag afgestemd op een gezamenlijke visie omtrent de prioriteiten van de organisatie (Fligstein, 1987; 1993). Ter illustratie, medewerkers die zich richten op productie zullen de uitdagingen van hun organisatie beschouwen als productieprobleem, terwijl medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de verkoop nadruk zullen leggen op het verkoopproces.

In een organisatie proberen verschillende afdelingen zich in te zetten om hun visie op wenselijke uitkomsten en bijbehorend gedrag af te dwingen (Fligstein, 1993). Dit impliceert dat opvattingen over waarden dominant worden binnen een organisatie door een machtsstrijd tussen afdelingen. De machtigste afdeling bepaalt uiteindelijk welke waarden op het organisatieniveau als belangrijk worden beschouwd. De waarden op het organisatieniveau zijn daarmee een weerspiegeling van de waardenovertuigingen van de machtigste afdeling.

2.4.3 Socialisatie van waardenovertuigingen op het niveau van de professionele groep

Verder wijzen theorieën over normatief isomorfisme erop dat gedeelde waarden zich ook kunnen ontwikkelen binnen professionele groepen⁹ (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152; Teodoro, 2014). Door overeenkomstige formele educatie en deelname aan dezelfde professionele netwerken ontwikkelen medewerkers in een specifieke professionele groep vergelijkbare overtuigingen en gedragingen. Dit leidt tot een zekere mate van uniformiteit in waardenovertuigingen en handelingen binnen een professionele groep, zelfs wanneer zij werkzaam zijn in verschillende afdelingen of organisaties (DiMaggio & Powell, 1983). Professionalisering op het niveau van de professionele groep wordt hierbij beschouwd als belangrijkste bron van socialisatie. Het gaat hierbij vooral om de beweging richting bepaalde professionele standaarden en niet zozeer het eindpunt; het ideaaltipe van de professional (zoals omschreven door Freidson (2001), Wilensky (1964) en Noordegraaf (2013)). Professionele groepen vertonen dus isomorfisch gedrag op aspecten van professionaliteit, wat leidt tot overeenkomstige overtuigingen en gedragingen. Deze ideeën sluiten aan bij inzichten uit de roltheorie (Andersen & Pedersen, 2012; Biddle, 1986; Houben, 1970; Merton, 1957). Volgens deze theorie vervullen verschillende groepen in een organisatie specifieke rollen, zoals leidinggevend en uitvoerende medewerkers, elk met hun eigen verwachtingen en verantwoordelijkheden (Wilson, 1989, in Frederickson et al., 2012). Elke rol brengt een eigen set standaarden met zich mee die worden vastgelegd in protocollen, *best practices* en ethische codes (Andersen & Pedersen, 2012). Deze standaarden fungeren als algemeen erkende richtlijnen voor beroepsbeoefenaars die voorschrijven welke handelingen wenselijk zijn in een bepaalde situatie. Aan de hand van socialisatieprocessen internaliseren professionals de waarden die in lijn liggen met deze standaarden.

Voortbouwend op de conceptualisaties van digitalisering en publieke waarden, wordt in het volgende deel van dit hoofdstuk de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden verkend.

⁹ De term 'professionele groep' verwijst in dit onderzoek naar groepen medewerkers met vergelijkbare functies en werklogica's. De term wordt niet gebruikt in de strikte zin van professionaliteit zoals gedefinieerd in de literatuur over professionals (vgl. Freidson, 1970; 2001; Noordegraaf, 2013; 2015; Wilensky, 1964).

2.5 De relatie tussen digitalisering en publieke waarden

Digitalisering en publieke waarden lijken op basis van een socio-technische benadering onlosmakelijk met elkaar verbonden. Uit deze theorie wordt echter niet duidelijk hoe de relatie er precies uit ziet. Er lijkt sprake te zijn van meerdere manieren van beïnvloeding en zodoende van een wederkerige relatie, waarbij digitaliseringsprocessen mede worden gestuurd door bestaande waardenovertuigingen en digitalisering gelijktijdig de prioritering van diezelfde waarden kan beïnvloeden (vgl. Bailey & Barley, 2020; Bannister & Connolly, 2014; Ciborra, 2000; Markus & Robey, 1988; Orlikowski & Scott, 2008; Plesner et al., 2018). Omdat deze processen op elkaar ingrijpen en nauw met elkaar verweven zijn, is het lastig om oorzaak en gevolg scherp te onderscheiden en daarmee om duidelijke causale verbanden vast te stellen.

Eenzijds kunnen publieke waarden als startpunt genomen worden, waarbij bestaande waardenovertuigingen mogelijk een rol spelen in de vormgeving en het verloop van een digitaliseringsproces in een organisatie. In dat geval fungeren de waardenovertuigingen als drijvende kracht achter de keuzes die worden gemaakt door medewerkers bij de ontwikkeling, implementatie en toepassing van digitalisering (Orlikowski & Gash, 1991; 1994). Deze waardenovertuigingen kunnen een belangrijke invloed hebben op hoe digitaliseringsprocessen zich ontwikkelen en hoe werkpraktijken uiteindelijk worden vormgegeven binnen een organisatie (Pollock & Williams, 2010).

Anderzijds kan digitalisering als startpunt worden gezien, met potentiële gevolgen voor de prioritering van publieke waarden in een organisatie. Hoewel in een digitaliseringsproces rekening moet worden gehouden met meerdere publieke waarden, is het soms onvermijdelijk dat bepaalde waarden daarin zwaarder wegen dan andere (Van de Poel, 2018). Zo kan de waarde efficiëntie voorrang krijgen boven een waarde als inclusiviteit, bijvoorbeeld wanneer tijdsdruk of kostenbesparing een doorslaggevende rol spelen. De afweging welke publieke waarden prioriteit krijgen in een organisatie en hoe deze tegen elkaar worden afgewogen, kan veranderen als gevolg van digitalisering. Daarmee is digitalisering mogelijk van invloed op de onderlinge balans tussen publieke waarden in een organisatie (Bannister & Connolly, 2014; Snijkers, 2005). Deze gedachte sluit aan bij het technologisch determinisme, dat ervan uitgaat dat technologieën bepalend en beperkend zijn voor het denken en handelen van individuen (Markus & Robey, 1988). Digitalisering wordt hierbij beschouwd als externe kracht die de cognitieve processen en het gedrag van medewerkers in een organisatie sterk beïnvloedt.

In dit proefschrift wordt één richting van de wederkerige relatie tussen digitalisering en publieke waarden onderzocht: de mogelijke invloed van digitalisering op de prioritering van publieke waarden. Hierbij wordt verkend hoe digitalisering zich verhoudt tot een mogelijke verschuiving in de waardenovertuigingen van medewerkers, zonder nadrukkelijk een causaal verband te veronderstellen. Daarmee gaat dit onderzoek niet in op de eventuele invloed van de waardenovertuigingen van medewerkers op de vormgeving, implementatie en toepassing van digitaliseringsprocessen.

2.5.1 De invloed van digitalisering op publieke waarden

Uit de literatuur over ‘*value change*’ blijkt dat technologische innovaties waardenveranderingen teweeg kunnen brengen (Van de Poel, 2018; Van de Poel & Royackers, 2011). Er kunnen hierbij verschillende typen waardenveranderingen worden onderscheiden. Ten eerste kunnen er nieuwe publieke waarden ontstaan en worden geïntroduceerd als gevolg van technologische innovatie. Voorbeelden hiervan zijn de uitlegbaarheid van digitale besluitvorming (vgl. Peeters & Widlak, 2023; Ranchordás, 2024; Widlak et al., 2020), gericht op de inzichtelijkheid van geautomatiseerde dienstverleningsprocessen, en de gebruiksvriendelijkheid van digitale systemen (vgl. Kulk & Van Deursen, 2020). Deze waarden hebben direct betrekking op digitalisering en worden expliciet benoemd in de ‘*Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur*’ als kernwaarde voor een verantwoordelijke digitale overheid (Meijer & Ruijter, 2021). Daarentegen kan voor beiden beargumenteerd worden dat het geen nieuwe waarden zijn, maar concrete invullingen of uitvloeisels van bestaande publieke waarden. Uitlegbaarheid kan een specifieke uitwerking van procedurele rechtvaardigheid of rechtsbescherming zijn, en gebruiksvriendelijkheid kan worden beschouwd als een onderdeel van toegankelijke of inclusieve publieke dienstverlening.

Daarnaast is het mogelijk dat door technologische innovaties publieke waarden op een andere manier worden geconceptualiseerd. In dit geval zijn de publieke waarden in kwestie niet nieuw, maar is de betekenis of hoe deze waarden worden begrepen wel veranderd. Ter illustratie, digitalisering verandert de aard van toegang tot publieke informatie en diensten, wat directe gevolgen heeft voor de toegankelijkheid of inclusiviteit hiervan (Ebbers et al., 2016; Bannister & Connolly, 2014; Liu et al., 2025; Schou & Pors, 2019). Burgers die geen toegang hebben tot benodigde digitale technologieën of minder digitaal vaardig zijn kunnen namelijk uitgesloten raken van publieke dienstverlening. Traditioneel werden toegankelijkheid en inclusiviteit vooral geïnterpreteerd als fysieke bereikbaarheid of het vermogen om gebruik te maken van publieke diensten zonder belemmeringen. Door digitalisering is de betekenis van deze waarden echter verbreed en meer toegespitst op hun digitale context.

Ten derde kan het relatieve belang van publieke waarden verschuiven in reactie op technologische innovatie. Sommige waarden komen hierdoor sterker op de voorgrond te staan, terwijl andere naar de achtergrond verdwijnen in de perceptie en het handelen van medewerkers of organisaties. Zo is bijvoorbeeld te zien dat de waarde transparantie aan relatief belang heeft gewonnen de afgelopen jaren (Bannister & Connolly, 2014). Hoewel transparantie al langere tijd wordt gezien als een wenselijk principe, was het in het verleden vaak praktisch niet haalbaar om informatie op grote schaal te ontsluiten. De opkomst van digitalisering heeft dit fundamenteel veranderd, waardoor transparantie makkelijker te realiseren is en maatschappelijke verwachtingen zijn verschoven. Waar eerdere generaties beperkte eisen stelden aan openbaarheid van bestuur, verwachten burgers tegenwoordig dat overheidsinformatie digitaal beschikbaar is. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat transparantie niet alleen anders wordt ingevuld, maar ook belangrijker is geworden als publieke waarde.

Verder kan door technologische innovaties een verandering plaatsvinden in welke publieke waarden relevant worden geacht voor het ontwerp van de technologie in kwestie. Tot slot kunnen veranderingen optreden in de specificatie en vertaling van publieke waarden naar normen en ontwerpisen. Aangezien het ontwerp van technologie buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, worden de laatste twee typen waardenverandering buiten beschouwing gelaten.

2.5.2 De invloed van digitalisering op de prioritering van publieke waarden

Afgeleid van de *value change*-literatuur (vgl. Van de Poel, 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011), kan digitalisering dus mogelijk leiden tot (1) de introductie van nieuwe publieke waarden, (2) een verandering in hoe publieke waarden worden begrepen en (3) een verschuiving in het relatieve belang van publieke waarden. Onderzoek van Bannister & Connolly (2014) laat echter zien dat digitaliseringsprocessen zelden nieuwe waarden introduceren, maar wel invloed lijken uit te oefenen op de invulling van publieke waarden en het ervaren belang ervan. In dit proefschrift ligt de nadruk op de derde mogelijkheid: een verschuiving in de prioritering van publieke waarden. Tegelijkertijd wordt ook aandacht besteed aan de invulling van publieke waarden, aangezien deze per actor en per context kan verschillen (zie paragraaf 2.3.1).

Digitalisering kan zowel een positieve als negatieve invloed hebben op het relatieve belang van specifieke publieke waarden in organisaties. Aan de ene kant kan digitalisering ertoe leiden dat publieke waarden worden verzwakt, verwaarloosd of zelfs onder druk komen te staan (Klievink & Meijer, 2023; Kool et al., 2017; Kool et al., 2018). Daarmee kan digitalisering een negatieve invloed hebben op het relatieve

belang van bepaalde waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers. De waarde menselijkheid kan bijvoorbeeld minder prioriteit krijgen wanneer processen worden gedigitaliseerd en standaardisatie belangrijker wordt. Aan de andere kant kan digitalisering bijdragen aan het faciliteren of versterken van bepaalde publieke waarden (Bannister & Connolly, 2014; Sharon, 2023; Snijkers, 2005). Digitalisering wordt verondersteld inherent verbonden te zijn met een aantal waarden, zoals controle, efficiëntie en objectiviteit (Sharon, 2023). Het is mogelijk dat deze waarden aan belang winnen in de context van digitalisering en in hogere mate gerealiseerd worden in de praktijk. Kortom, sommige publieke waarden kunnen worden benadrukt door digitalisering, terwijl andere mogelijk in de knel komen.

Daarentegen is het ook mogelijk dat digitalisering geen (merkbare) gevolgen heeft voor de prioritering van waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers (Bannister & Connolly, 2014). In dat geval blijven de waardenovertuigingen van medewerkers ongewijzigd wanneer zij geconfronteerd worden met digitalisering. Hoewel digitalisering invloed kan hebben op het relatieve belang van publieke waarden, is dit niet vanzelfsprekend. Bovendien wekken bovenstaande mogelijkheden de suggestie dat de prioritering van publieke waarden een bewust en zichtbaar proces is. Het proces kan echter ook onbewust en minder zichtbaar zijn, doordat geldende waarden of waardenafwegingen lang niet altijd expliciet worden gemaakt. In dit geval kan er sprake zijn van stille verdringing, waarbij bepaalde publieke waarden naar de achtergrond verdwijnen zonder formele besluitvorming. In het onderzoek zal daarom ook rekening worden gehouden met deze scenario's.

2.6 Theoretische verwachtingen

Op basis van de theoretische verkenning worden twee verwachtingen geformuleerd. Deze dienen in dit proefschrift niet als strikte veronderstellingen of toetsbare hypothesen, maar geven richting aan de analyse. In het methodehoofdstuk wordt hier verder op ingegaan (zie paragraaf 3.1). De eerste theoretische verwachting betreft:

- 1) Digitalisering kan verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers teweegbrengen, al is het onzeker of dergelijke verschuivingen daadwerkelijk plaatsvinden.

In de praktijk van beleidsuitvoering kunnen meerdere – op zichzelf wenselijke – publieke waarden regelmatig met elkaar conflicteren, waardoor afwegingen en keuzes onvermijdelijk zijn (De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015; De Graaf

& Van der Wal, 2010; Lipsky, 1980; Rose et al., 2015a; Schram et al., 2021; Spicer, 2001; 2009; Van der Wal et al., 2011). Als digitalisering wordt begrepen als een waardengeladen proces dat afwegingen vergt tussen verschillende publieke waarden, heeft digitalisering mogelijk consequenties voor het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers (Bannister & Connolly, 2014; Klievink & Meijer, 2023; Snijkers, 2005; Van de Poel, 2018). Dit betekent dat de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden zichtbaar wordt door mogelijke verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers. Tegelijkertijd is het mogelijk dat digitalisering geen invloed heeft en dat bestaande waardenovertuigingen grotendeels ongewijzigd blijven. Er wordt opengelaten of digitalisering invloed heeft en in welke mate digitalisering daadwerkelijk tot een verschuiving in de waardenovertuigingen van medewerkers leidt.

De tweede theoretische verwachting luidt als volgt:

- 2) De relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden kan variëren op verschillende niveaus. Hierbij worden overeenkomsten binnen en verschillen tussen organisaties, afdelingen en professionele groepen verwacht.

Als digitalisering invloed uitoefent op de wijze waarop medewerkers publieke waarden prioriteren, dan kan deze invloed zich op verschillende niveaus op uiteenlopende manieren manifesteren. Digitalisering is immers geen op zichzelf staand proces, maar vindt plaats binnen een organisatorische context waarin diverse medewerkers samenwerken, met eigen werkwijzen en perspectieven (Schokker, 1996). Onderzoek toont aan dat publieke waarden weliswaar inherent individuele overtuigingen zijn, maar wel gedeeld kunnen worden op het niveau van de organisatie, afdeling en/of professionele groep (Aadland, 2010; Andersen & Pedersen, 2012; Biddle, 1986; DiMaggio & Powell, 1983; Fligstein, 1987; 1993; Oyserman, 2001; Paarlberg & Perry, 2007; Van Maanen & Schein, 1979; Wilson, 1989, in Frederickson et al., 2012). Op deze niveaus vindt socialisatie plaats, wat kan leiden tot waardenconvergentie en daarmee bepalend is voor het gedrag van medewerkers. Dit kan resulteren in overeenkomsten binnen, en verschillen tussen, organisaties, afdelingen of professionele groepen in de manier waarop publieke waarden worden geprioriteerd. Hieruit volgt de tweede theoretische verwachting: er kan variatie bestaan in hoe medewerkers omgaan met digitalisering in termen van de waarden die zij prioriteren, waarbij overeenkomsten binnen en verschillen tussen organisaties, afdelingen en professionele groepen te verwachten zijn.

2.7 Overzicht: De veronderstelde relatie tussen digitalisering en publieke waarden

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de theoretische deelvraag: *‘Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties theoretisch begrepen worden?’*. In het eerste deel is het concept digitalisering en het inherent waardengeladen karakter van digitalisering behandeld. Vervolgens is het concept publieke waarden theoretisch gedefinieerd en uitgewerkt. Hierbij is ingegaan op de rol van publieke waarden in de publieke sector, de contingentie van publieke waarden, waardenincompatibiliteit, de centraliteit van waarden, en op welke niveaus waarden gedeeld kunnen worden. Daarna is de mogelijke samenhang tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties verkend. Om deze samenhang in beeld te krijgen richt dit onderzoek zich op één richting van de schijnbaar wederkerige relatie: de potentiële invloed van digitalisering op het relatieve belang van publieke waarden. Een analyse van de literatuur over publieke waarden, digitalisering en hun onderlinge relatie vormt de basis voor het formuleren van twee theoretische verwachtingen, gericht op (1) de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden en (2) de verschillende niveaus waarop deze relatie zich kan manifesteren. Deze twee theoretische verwachtingen vormen het uitgangspunt voor het bestuderen van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden in de praktijk. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksmethoden die worden gebruikt om de verwachtingen empirisch te onderzoeken.

3. Methodologie

Het doel van dit proefschrift is om inzicht te verkrijgen in hoe digitalisering zich verhoudt tot het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers binnen overheidsorganisaties. Het onderzoek draagt bij aan een beter begrip van zowel de betekenis als de doorwerking van digitalisering in de wijze waarop publieke waarden worden geprioriteerd in de praktijk van uitvoeringsorganisaties. Vanuit deze focus richt het derde hoofdstuk zich op de vraag: *‘Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties empirisch onderzocht worden?’*. Om deze vraag te beantwoorden wordt in de volgende paragraaf de onderzoeksopzet toegelicht, waarin de centrale vraagstelling en de theoretische verwachtingen richtinggevend zijn.

3.1 Exploratieve onderzoeksopzet

Omdat er nog relatief weinig empirisch onderzoek is gedaan naar de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in de uitvoering van beleid, gaat het hier om een exploratieve onderzoeksopzet. Wat daar verder voor pleit is dat het gaat om een complexe relatie, waarbij de te onderzoeken concepten en hun onderlinge samenhang zich niet eenduidig laten definiëren. Er is nog onvoldoende duidelijkheid over de aard van deze relatie, de werkende mechanismen en de concepten zelf, om voort te kunnen bouwen op bestaande meetinstrumenten of om hypothese-toetsend onderzoek uit te voeren (vgl. Yin, 2009a; 2009b). In dat licht is nadrukkelijk niet gewerkt met scherp afgebakende, toetsbare hypothesen. In plaats daarvan is gebruikgemaakt van een tweetal theoretisch geïnformeerde verwachtingen die houvast boden bij het ontwerpen en uitvoeren van het onderzoek. Deze verwachtingen kunnen worden beschouwd als richtinggevende lens gebaseerd op de theoretische verkenning, die het mogelijk maakt om relevante betekenissen en patronen in het empirisch materiaal te herkennen. Het onderzoek richt zich niet op het bevestigen of falsificeren van vooraf opgestelde verwachtingen in de traditionele zin van het woord, maar op het verkennen van de vragen *of* er een relatie is tussen digitalisering en het relatieve belang van publieke waarden in de percepties en het handelen van medewerkers, en *hoe* deze relatie zich manifesteert.

3.1.1 Eerste theoretische verwachting

In het theoretisch hoofdstuk zijn twee verwachtingen geformuleerd over de relatie tussen digitalisering en publieke waarden. De eerste theoretische verwachting is gericht op de mogelijke samenhang tussen digitalisering en de manier waarop medewerkers publieke waarden prioriteren in publieke organisaties. Op basis van bestaande literatuur wordt gesteld dat digitalisering geen neutraal maar een waardengeladen

proces is. Er lijkt sprake te zijn van een wederzijdse relatie tussen digitalisering en waardenovertuigingen (vgl. Bailey & Barley, 2020; Bannister & Connolly, 2014; Markus & Robey, 1988; Orlikowski & Scott, 2008; Plesner et al., 2018). Enerzijds worden digitaliseringsprocessen mede gevormd door bestaande waardenovertuigingen binnen organisaties (Orlikowski & Gash, 1991; 1994; Pollock & Williams, 2010). Anderzijds kan digitalisering ook ingrijpen op die overtuigingen, door invloed uit te oefenen op welke waarden medewerkers belangrijk achten (Bannister & Connolly, 2014; Snijkers, 2005; Van de Poel, 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011). In dit proefschrift staat het tweede centraal: hoe digitalisering invloed uitoefent op waardenovertuigingen. De verwachting is dat digitalisering mogelijk bijdraagt aan verschuivingen in de wijze waarop medewerkers prioriteit geven aan publieke waarden.

De tegenovergestelde richting – de invloed van publieke waarden op digitaliseringsprocessen – valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Deze keuze is gemaakt omdat het ontwerp en de eerste fasen van de implementatie grotendeels plaatsvonden in de periode die voorafging aan de start van het onderzoek. De focus ligt daarom op de invloed van digitalisering op de betekenis en het relatieve belang van publieke waarden in de beleving en het handelen van medewerkers, in de context van een reeds ingezet digitaliseringsproces.

Om daadwerkelijk exploratief te werk te gaan en dit onderzoek uit te voeren als een open verkenning, is opengelaten of digitalisering al dan niet van invloed is op het relatieve belang van publieke waarden en hoe deze potentiële invloed zich uit in de praktijk. Dit schept ruimte voor het meenemen van onverwachte inzichten die mogelijk tijdens het onderzoek naar voren komen (Bleijenbergh, 2015, p. 43).

Analytisch is aangenomen dat als digitalisering daadwerkelijk van invloed is op het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers, dit tot uiting komt via verschuivingen in welke waarden zij centraal stellen in reactie op digitalisering. Blijven dergelijke verschuivingen uit, dan is er mogelijk geen sprake van een relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden. Om zicht te krijgen op deze mogelijke verschuivingen zijn de waardenovertuigingen van medewerkers onderzocht ten aanzien van hun dagelijkse werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin en een concrete toepassing van digitalisering. Door de waardenovertuigingen in deze verschillende contexten te onderzoeken en te vergelijken, is in beeld gebracht welke publieke waarden medewerkers belangrijk vinden per context en of eventuele verschuivingen samenhangen met digitalisering.

Het is van belang om een nuancering aan te brengen bij het gebruik van de term ‘invloed’ in dit proefschrift. Waar nodig wordt in het onderzoek de term ‘invloed’ gebruikt om de verwachte samenhang tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te beschrijven, maar steeds met de expliciete nuance dat dit geen lineaire oorzaak-gevolgrelatie veronderstelt. Wanneer in dit onderzoek wordt gesproken over invloed, wordt daarmee bedoeld op theoretisch veronderstelde of empirisch geconstateerde verschuivingen in hoe medewerkers publieke waarden prioriteren in reactie op digitalisering. Dit impliceert niet dat de mogelijkheid van causaliteit ontkend wordt, maar benadrukt de methodologische keuze om de samenhang tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te onderzoeken.

3.1.2 Tweede theoretische verwachting

De tweede verwachting richt zich op hoe de relatie tussen digitalisering en publieke waarden tot uiting komt op verschillende niveaus. Digitalisering is te begrijpen als een organisatieverandering die een verschillende doorwerking kan hebben op medewerkers, specifiek op welke waarden zij belangrijk gaan vinden in reactie op digitalisering. Eerder onderzoek laat zien dat medewerkers die opereren binnen eenzelfde organisatie, afdeling en/of professionele groep middels socialisatie gedeelde waardenovertuigingen kunnen ontwikkelen. Dit suggereert dat de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden kan variëren afhankelijk van de organisatorische en professionele context waarin medewerkers opereren, waarbij overeenkomsten worden verwacht binnen, en verschillen tussen, deze niveaus. Daarom is in de onderzoeksopzet gekozen voor een vergelijkende aanpak binnen én tussen organisaties, afdelingen en professionele groepen.

3.1.3 Kernconcepten

De analytische aannames gaven aanleiding tot het uitwerken van enkele kernconcepten, waarmee duidelijk werd gemaakt hoe de theoretische verwachtingen empirisch zijn onderzocht. Het gaat om de volgende concepten: centrale publieke waarden, waardenclusters, waardenoriëntatie(s), kenmerkende waarden, gedeelde waardenoriëntaties en de invloed van digitalisering (zie Tabel 3.1).

Om zicht te krijgen op de wijze waarop digitalisering samenhangt met publieke waarden is gekozen voor een kwalitatieve casestudy-strategie. De volgende paragraaf behandelt deze onderzoeksstrategie.

Tabel 3.1 Kernconcepten en toelichting voor empirische bestudering

Concept	Toelichting
1) <i>Centrale publieke waarden</i>	Centraliteit heeft betrekking op de vraag of bepaalde waarden prioriteit hebben in de perceptie en het handelen van medewerkers in een bepaalde context. Centrale waarden worden belangrijk geacht en zullen naar verwachting het meest worden geprioriteerd in de meningen, houdingen, voorkeuren, besluitvorming en acties van medewerkers of groepen medewerkers. De centrale publieke waarden zijn onderzocht in drie contexten: ten aanzien van de dagelijkse werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin en een concrete toepassing van digitalisering.
2) <i>Waardenclusters</i>	Een waardencluster verwijst naar een groep publieke waarden die inhoudelijk verwant zijn in hun focus. Er zijn drie waardenclusters gevormd in dit onderzoek. Deze clustering leverde een analytisch kader op dat het mogelijk maakte om individuele waardenoriëntaties vast te stellen en daarmee de waardenovertuigingen van medewerkers te aggregeren en te vergelijken.
3) <i>Waardenoriëntatie(s)</i>	Waardenoriëntatie(s) bestaan uit minstens één, maar vaak meerdere centrale publieke waarden die verdeeld zijn over de drie waardenclusters. De waardenoriëntaties laten zien hoe centrale waarden van medewerkers verdeeld zijn over de clusters; oftewel hoe een medewerker scoort op de waardenclusters. De onderlinge verdeling van deze scores weerspiegelt het relatieve gewicht dat aan elk cluster wordt toegekend, oftewel de waardenfocus.
4) <i>Kenmerkende waarden</i>	Waarden worden als kenmerkend beschouwd wanneer ze voor minimaal de helft van de medewerkers of groepsleden centraal staan. Mogelijk kenmerkende waarden staan voor minstens een kwart centraal. Er wordt onderscheid gemaakt tussen waarden die specifiek zijn voor een professionele groep en waarden die breder gedeeld worden binnen of over organisaties heen, in relatie tot werk, digitalisering en EESSI.
5) <i>Gedeelde waardenoriëntaties</i>	Gedeelde waardenoriëntaties zijn het resultaat van het aggregeren van de individuele waardenoriëntaties naar de verschillende niveaus: organisatie, afdeling en professionele groep. Dit maakte het mogelijk om zicht te krijgen op welk niveau de meeste overeenkomsten binnen, of verschillen tussen, waardenoriëntaties zich voordoen.
6) <i>Invloed van digitalisering</i>	De invloed van digitalisering komt tot uiting wanneer medewerkers hun prioritering van publieke waarden aanpassen in reactie op digitalisering. Door de waardenoriëntaties van medewerkers te vergelijken tussen de onderzochte contexten, wordt zichtbaar of en hoe digitalisering leidt tot verschuivingen in de manier waarop zij waarden prioriteren.

3.2 Kwalitatieve casestudy-strategie

Digitalisering is in dit onderzoek benaderd als een proces van organisatieverandering dat van invloed kan zijn op hoe medewerkers publieke waarden prioriteren in overheidsorganisaties. Het is daarom van belang om de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in een organisatorische setting te onderzoeken. Een casestudy-strategie stelt onderzoekers in staat om in een dergelijke setting één of enkele dragers van een sociaal fenomeen te bestuderen (Bleijenbergh, 2015; Swanborn, 2013). Hierdoor kunnen betekenisvolle kenmerken van gebeurtenissen en praktijken binnen organisaties in beeld worden gebracht (Yin, 2009a; 2009b). Dat is relevant, omdat dit onderzoek gericht is op het begrijpen van wat digitalisering betekent voor de waardenovertuigingen van medewerkers in publieke organisaties en of zij andere publieke waarden belangrijker gaan vinden in reactie op digitalisering. Een casestudy geeft daarbij ruimte om onderliggende patronen te identificeren die bij kunnen dragen aan de ontwikkeling van theoretische inzichten. De focus ligt daarmee niet op kwantitatieve generalisatie, maar op het ontwikkelen van een diepgaand begrip middels een gedetailleerde analyse van de perspectieven van een zorgvuldig geselecteerde groep respondenten.

De relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden is geen opzichzelfstaand fenomeen, maar ontwikkelt zich binnen specifieke organisatorische omstandigheden. Daarom is ervoor gekozen deze relatie in de dagelijkse praktijk van overheidsorganisaties te onderzoeken (vgl. Swanborn, 2013). Door het onderzoek uit te voeren op de plek waar de relatie daadwerkelijk gestalte krijgt, konden relevante omgevingsfactoren worden meegenomen. Zo is een beter begrip ontwikkeld van de omgeving waarin het fenomeen is ingebed en hoe deze omgeving van invloed is op het fenomeen (vgl. Bleijenbergh, 2015, p. 46). Deze aanpak leverde zowel een rijk als een genuanceerd beeld op van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden.

‘Vanwege hun minder tastbare en enigszins verborgen aard, evenals hun contextafhankelijkheid, lenen waardendynamieken [...] zich bij uitstek voor casestudyonderzoek’ (De Graaf & Paanakker, 2022, p. 98). Het citaat illustreert de geschiktheid van casestudyonderzoek voor het verkrijgen van inzicht in waardendynamieken in de praktijk. Dit geeft aan dat een casestudy-strategie zich goed leent voor het onderzoeken van hoe publieke waarden betekenis krijgen en verschuiven in relatie tot digitalisering.

3.2.1 Type casestudy

In dit onderzoek is een *‘embedded’* casestudy-ontwerp toegepast om de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te bestuderen.

Hierbij fungeerde een concreet digitaliseringsproces als overkoepelende casus, die is onderzocht in drie publieke organisaties. Theoretisch wordt digitalisering beschouwd als een proces van organisatieverandering, waarvan de invloed kan variëren tussen afdelingen en professionele groepen. Daarom is ervoor gekozen om verschillende afdelingen en professionele groepen te bestuderen als subeenheden binnen de drie publieke organisaties. De meervoudige gelaagdheid van dit ontwerp maakte het mogelijk om een complexe casus op meerdere niveaus te onderzoeken (Yin, 2009b, p. 267).

Het onderzoek bevat ook kenmerken van een vergelijkende casestudy, waarmee zowel overeenkomsten binnen als verschillen tussen de drie organisatieomgevingen in kaart zijn gebracht. Het betrekken van meerdere organisaties in het onderzoek stelde in staat om te onderzoeken of waargenomen verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers daadwerkelijk het gevolg waren van digitalisering, of dat andere organisatorische factoren een rol speelden. Dit maakte het mogelijk de invloed van digitalisering op de prioritering van publieke waarden te onderscheiden van invloeden die specifiek zijn voor de organisaties zelf. Zo zijn inzichten verkregen in de relatie tussen digitalisering en publieke waarden die verder gaan dan geïsoleerde organisatorische contexten.

De kracht van een vergelijkende aanpak ligt in de combinatie van systematische dataverzameling en iteratieve vergelijking (Bleijenbergh, 2015, p. 52). Door waarnemingen gedetailleerd vast te leggen en consequent naast elkaar te plaatsen, zijn gemeenschappelijke elementen en terugkerende patronen geïdentificeerd. Tegelijkertijd heeft deze aanpak inzicht verschaft in bestaande variaties met betrekking tot hoe de relatie tussen digitalisering en publieke waarden zich manifesteert in uiteenlopende organisatorische contexten. Gezien de theoretische verwachtingen zijn zowel overeenkomsten verschillen relevant om mee te nemen in het onderzoek. Overeenkomsten kunnen wijzen op gedeelde waardenovertuigingen, terwijl verschillen mogelijk wijzen op aspecten die specifiek voor een organisatie, afdeling of professionele groep zijn.

Om de invloed van digitalisering als proces te onderzoeken en een vergelijking tussen verschillende organisaties te kunnen maken, was het noodzakelijk om een concreet en uniform digitaliseringsproces in meerdere organisaties te bestuderen. Dit vroeg om een vooraf gedefinieerd digitaliseringsproces dat past binnen een bredere conceptuele categorie: digitalisering in de publieke sector.

3.3 Casusselectie

In dit proefschrift is EESSI, dat staat voor de ‘*Electronic Exchange of Social Security Information*’, gekozen als casus van digitalisering ter bestudering van de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties. EESSI vormt zowel theoretisch als methodologisch een geschikte casus voor dit onderzoek, aangezien het een conceptueel passend en afgebakend digitaliseringsproces betreft. Het onderzoek is uitgevoerd in drie van de vier betrokken Nederlandse uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst (BD), Sociale Verzekeringsbank (SVB) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De implementatie van eenzelfde systeem in meerdere publieke organisaties geeft een zeldzame mogelijkheid om inzicht te krijgen in wat kenmerkend is voor het digitaliseringsproces zelf, en wat voortkomt uit de organisatorische en professionele context waarin het is ingevoerd. Aangezien digitaliseringsprojecten in de publieke sector doorgaans organisatie-specifiek zijn, wordt deze vergelijkende aanpak slechts zelden toegepast in onderzoek naar digitaliseringsprojecten.

3.3.1 Digitaliseringsproject ‘EESSI’

Voor het selecteren van een casus zijn er verkennende gesprekken gevoerd met een breed scala aan individuen met kennis op het gebied van digitalisering in de publieke sector (zie Bijlage 1, Tabel B1.1 voor de lijst met respondenten), waaronder vertegenwoordigers van verschillende ministeries (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)), publieke instellingen (SVB, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)), academici uit Nederlandse universiteiten (Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen) en overige experts op het gebied van beleidsuitvoering (Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)). Deze gesprekken gaven waardevolle inzichten in de thematische prioriteiten en praktische uitdagingen met betrekking tot digitalisering en publieke waarden in het veld. Tijdens de gesprekken – anno 2021 – kwam het EESSI-project naar voren als een potentieel relevante casus van digitalisering. Op dat moment was het project nog in volle gang, maar naderde het de afrondingsfase.

Het EESSI-project betreft een grootschalig digitaliseringsinitiatief dat in verschillende overheidsorganisaties in Europa is geïmplementeerd, gericht op het verbeteren van de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels binnen de Europese Unie (zie hoofdstuk vier voor een gedetailleerde uitwerking van de casus). EESSI is zowel vanuit theoretisch als methodologisch perspectief een geschikte casus, om verschillende redenen die hieronder worden toegelicht.

Ten eerste sluit EESSI nauw aan bij de theoretische conceptualisering van digitalisering zoals gehanteerd in dit onderzoek (zie paragraaf 2.1). Het primaire doel van EESSI is om de traditionele, op papier gebaseerde uitwisseling van sociale zekerheidsgegevens tussen Europese lidstaten te vervangen door een elektronische gegevensuitwisseling. Om dit te realiseren is een digitaal systeem ontworpen, geïmplementeerd en operationeel gemaakt binnen nationale uitvoeringsorganisaties. Het EESSI-project omvatte zodoende niet enkel de omzetting van analoge naar digitale informatie, maar ook een organisatieveranderingsproces dat volgde op de introductie van deze nieuwe technologie. Dit maakt dat EESSI beschouwd kan worden als representatieve casus voor digitalisering als breder verschijnsel. Dit sluit aan bij wat Soss (2021) beschrijft als *'studying a case'*, waarbij een casus wordt geselecteerd als empirisch voorbeeld van een algemener verschijnsel.

Daarnaast vormt EESSI een afgebakende casus voor het bestuderen van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden. EESSI heeft als voordeel dat de vormgeving van het systeem grotendeels was vastgelegd en dat er, tot op zekere hoogte, consistentie was in de projectuitvoering (zie hoofdstuk vier). Waar digitaliseringsprocessen vaak diffuus zijn – met onduidelijke begin- en eindpunten en verweven met andere veranderprocessen – vormt EESSI een relatief begrensd object binnen de sociale werkelijkheid. Deze duidelijke afbakening maakte het mogelijk om theoretische verwachtingen over de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te onderzoeken, wat heeft bijgedragen aan verdere theorievorming over deze relatie in de praktijk.

In het geval van EESSI was het project al te ver gevorderd voor het uitvoeren van een nulmeting, waardoor er weinig zicht is op de vormgeving van het digitaliseringsproject. Daarom is expliciet gesteld dat de invloed van publieke waarden op het digitaliseringsproces buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt. Hoewel een kleinere casus binnen één organisatie wellicht gelegenheid zou geven om de invloed van publieke waarden op digitaliseringsprocessen te onderzoeken, zou dit de vergelijkbaarheid van de bevindingen beperken.

Ten derde is EESSI als casus geschikt vanwege de vergelijkbaarheid tussen de betrokken organisaties. Er is gekozen voor een grootschalig IT-project dat is uitgerold binnen verschillende publieke organisaties. EESSI betreft een concreet en gelijksoortig digitaliseringsproject dat in meerdere publieke organisaties is geïmplementeerd. Deze opzet maakt het mogelijk zowel het overkoepelende digitaliseringsinitiatief als de variatie tussen en binnen de betrokken organisaties te onderzoeken. Hierdoor konden zowel contextuele verschillen als bredere patronen in

kaart worden gebracht. Bovendien raakt EESSI direct aan publieke dienstverlening, aangezien het project is ontworpen om de gegevensuitwisseling tussen Europese sociale zekerheidsinstellingen te digitaliseren.

3.3.2 Setting: Drie uitvoeringsorganisaties

Het EESSI-systeem is geïmplementeerd in vier verschillende publieke organisaties in Nederland, waarvan drie zijn opgenomen in dit onderzoek: de Belastingdienst, SVB en UWV. Deze organisaties zijn in een aantal opzichten verschillend, zoals hun wettelijke mandaat, het moederdepartement en andere organisatorische factoren, bijvoorbeeld grootte en afdelingen. Ondanks deze verschillen is het mogelijk om de organisaties met elkaar te vergelijken op basis van het gemeenschappelijke uitgangspunt: de verordonnerde implementatie van het EESSI-systeem. Dit sluit aan bij de methode van overeenstemming, waarbij het doel is om een verschijnsel te onderzoeken dat in alle gevallen voorkomt, ondanks de verschillen tussen deze gevallen (Bleijenbergh, 2015, p. 48). De drie onderzochte organisaties vertonen ook aanzienlijke overeenkomsten. Het zijn alle drie uitvoeringsorganisaties die zich richten op specifieke wettelijke taken, die opereren binnen het sociaal domein en die vergelijkbare professionele groepen bevatten.

3.3 Methoden van dataverzameling

Het verzamelen van data vond plaats in drie opeenvolgende fasen, waarbij per fase verschillende methoden zijn ingezet om bijbehorende doelen te realiseren (zie Tabel 3.2). Het vooronderzoek richtte zich op het verkrijgen van contextuele en institutionele achtergrondinformatie ter afbakening van het onderzoeksveld. In de daaropvolgende fase is aan de hand van kwalitatieve interviews data verzameld over de wijze waarop medewerkers publieke waarden interpreteren en prioriteren in relatie tot digitalisering. Het dataverzamelingsproces is afgerond met een feedbackronde in de vorm van focusgroepen. Deze focusgroepen fungeerden als *member check* en boden gelegenheid voor terugkoppeling op de voorlopige bevindingen, wat heeft bijgedragen aan de validiteit van het onderzoek. Bovendien voegden zij de dynamiek van groepsinteractie toe, waardoor ruimte ontstond voor gezamenlijke reflectie en verdieping van inzichten.

Procedures rondom de uitgevoerde dataverzameling, opslag en beveiliging, anonimiteit en vertrouwelijkheid, evenals toegankelijkheid en hergebruik, zijn beschreven in het datamanagementplan (zie Bijlage 2). Het gebruikte informatie- en toestemmingsformulier is opgenomen in Bijlage 3.

Tabel 3.2 Fasen van dataverzameling met bijbehorende methoden en doelstellingen

Fase van de dataverzameling	Methoden van dataverzameling	Bronnen	Doelstelling
<i>Vooronderzoek</i>	Documentenstudie	<ul style="list-style-type: none"> - Europese wet- en regelgeving - Beleidsstukken over EESSI - Interne documenten van betrokken uitvoeringsorganisaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Inzicht verkrijgen in formele kaders - Contextuele schets van de casus van digitalisering 'EESSI'
	Verkenkende gesprekken	<ul style="list-style-type: none"> - Interviews met vertegenwoordigers van Europese instellingen - Interviews met beleidsmedewerkers van betrokken ministeries - Interviews met medewerkers van RINIS - Interviews met externe deskundigen betrokken bij EESSI 	<ul style="list-style-type: none"> - Verkenning relevante gebeurtenissen, beslissingen en thema's - Aanscherpen onderzoeksfocus voor uitvoeren interviews
<i>Definitieve dataverzameling</i>	Open interviews	<ul style="list-style-type: none"> - Interviews met medewerkers van de Belastingdienst, SVB en UWV 	<ul style="list-style-type: none"> - Begrip vormen van de belevingswereld en het taalgebruik van medewerkers - Inventarisatie relevante gebeurtenissen, beslissingen en thema's
	Semigestructureerde interviews		<ul style="list-style-type: none"> - Zicht krijgen op betekenisgeving en prioritering publieke waarden in relatie tot digitalisering - Diepgaand en gedetailleerd beeld vormen van relatie tussen digitalisering en waardenovertuigingen
<i>Feedbackronde</i>	Focusgroepen	<ul style="list-style-type: none"> - Focusgroepen met medewerkers van de Belastingdienst, SVB en UWV 	<ul style="list-style-type: none"> - Toetsen voorlopige bevindingen - Gezamenlijke reflectie

3.3.1 Vooronderzoek

Om het digitaliseringsproces van EESSI in context te plaatsen en beter te begrijpen, is gebruikgemaakt van verschillende bronnen (opgenomen in de bronnenlijst). Allereerst zijn juridische en beleidsmatige documenten geraadpleegd, waaronder Europese wet- en regelgeving en beleidsstukken die inzicht geven in de formele kaders, doelstellingen en governance ten opzichte van het EESSI-project. Deze documenten bevatten informatie over de institutionele context en beleidsmatige aansturing van het project. Daarnaast zijn interne documenten van de drie betrokken uitvoeringsorganisaties bestudeerd. Deze stukken geven zicht op de wijze waarop EESSI is vertaald binnen de specifieke contexten van de organisaties, met andere woorden hoe het project organisatorisch is ingebed. Tevens geven deze documenten inzicht in de operationele afwegingen die zijn gemaakt binnen de organisaties.

Daarnaast is ter verdieping ook een aantal verkennende gesprekken gevoerd met sleutelpersonen die betrokken zijn (geweest) bij de ontwikkeling en implementatie van EESSI. Dit betreft onder meer vertegenwoordigers van de Europese Commissie (Administratieve Commissie en Technische Commissie), beleidsmedewerkers van de ministeries van SZW en VWS, medewerkers van de Stichting RINIS (de intermediaire organisatie die internationale gegevensuitwisseling faciliteert), evenals een aantal externe deskundigen, waaronder een landelijk projectcoördinator van het EESSI-project. Deze gesprekken verschaften waardevolle contextuele informatie en droegen bij aan het scherper afbakenen van het onderzoeksveld en het formuleren van relevante interviewvragen.

3.3.2 Definitieve dataverzameling

Het onderzoeken van de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden is geen eenvoudige onderneming, aangezien publieke waarden per definitie abstract en betwistbaar zijn (Espedal et al., 2022; Reynaers, 2022; De Graaf & Paanakker, 2022, p. 95; Rose et al., 2015a; Rutgers, 2008; Van der Wal & Van Hout, 2009). Publieke waarden zijn bovendien ambig van aard; ze kunnen op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd en geuit worden. Omdat de betekenis die medewerkers toekennen aan publieke waarden sterk beïnvloed wordt door individuele ervaringen (Aadland, 2010), vraagt het in kaart brengen hiervan om onderzoeksmethoden die recht doen aan deze subjectiviteit. Vanuit deze overweging is gekozen voor kwalitatieve vormen van dataverzameling, die gelegenheid geven voor het verkennen van persoonlijke interpretaties en ervaringen.

'Kwalitatieve interviews hebben de voorkeur wanneer we geïnteresseerd zijn in hoe respondenten betekenis geven aan het object van studie, in dit geval waarden en de toepassing

van waarden' (Andersson, 2022, p. 65). De belangrijkste methode van dataverzameling in dit proefschrift betreft het afnemen van interviews. Interviews stellen in staat om te achterhalen hoe individuen specifieke ontwikkelingen interpreteren en welke betekenissen zij hieraan geven binnen een organisatiecontext (Bleijenbergh, 2015, p. 13). Deze methode wordt dan ook vaak aanbevolen voor het bestuderen van waardenpraktijken (Løvaas, 2022). Bovendien sluiten interviews goed aan bij het verkennen van abstracte en contextafhankelijke concepten, zoals digitalisering en publieke waarden. Interviews geven namelijk ruimte om samen met respondenten betekenis te geven aan het onderwerp van studie, juist wanneer nog niet volledig vaststaat wat dat onderwerp precies omvat en hoe het zich uit in de praktijk (Andersson, 2022). De mogelijke diversiteit in de percepties maakt het des te belangrijker om in dialoog te gaan met medewerkers. Specifiek kunnen interviews bijdragen aan het begrijpen van het te bestuderen sociale fenomeen in wisselwerking met de geïnterviewde. Het interviewproces kan daarmee worden opgevat als een gezamenlijke verkenning, waarbij waarden en de betekenis die eraan wordt toegekend mede tot stand komen in interactie gedurende het interview (Espedal, 2022).

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van twee verschillende interviewtechnieken, namelijk open en semigestructureerde interviews, vanwege de specifieke eigenschappen van beide technieken. Via open interviews kunnen respondenten hun gedachten en overtuigingen op een gedetailleerde manier verwoorden (Espedal, 2022). Dit type interview kenmerkt zich door een beperkt aantal vooraf vastgestelde thema's of vragen gericht op een bepaald onderwerp, waardoor respondenten de vrijheid hebben om de richting van het gesprek te bepalen. Op deze manier kunnen de ervaringen en perspectieven van een respondent op een diepgaande manier verkend worden. De interviewer neemt hierbij een actieve luisterhouding aan en creëert een ruimte waarin de geïnterviewde zich comfortabel voelt om te reflecteren en vrijuit te spreken. In een dergelijke setting is de kans groter dat respondenten zich vrij voelen om hardop na te denken (vgl. Czarniawska, 2004).

Daarnaast maken semigestructureerde interviews het mogelijk om niet enkel vooraf gedefinieerde vragen te stellen, maar ook om door te vragen op basis van antwoorden van respondenten (Espedal, 2022). Dit zorgt voor een systematische benadering waarin onderzoekers een bepaalde mate van controle hebben over het gesprek, maar wel kunnen afwijken van de vooraf-geformuleerde vragen. Meestal wordt bij semigestructureerde interviews een interviewgide gebruikt, die een aantal vragen en eventuele vervolgvragen bevat. De uitvoering van het interview is echter flexibel, waardoor de interviewer de volgorde van de vragen kan aanpassen op basis van de antwoorden van de respondent (Bryman, 2016). Deze flexibiliteit maakt het tevens

mogelijk om door te vragen op wat als (potentieel) relevant wordt beschouwd, om zo een beter begrip van de respondent en diens perspectief te ontwikkelen. Daarmee verschillen semigestructureerde interviews van gestandaardiseerde interviews, waarbij de vragen grotendeels vastliggen. Net als bij open interviews, faciliteert dit type interview dat respondenten voldoende ruimte voelen om hun verhaal te delen.

Hoewel beide interviewtechnieken gericht zijn op het in kaart brengen van persoonlijke interpretaties en ervaringen, verschillen zij in de mate van sturing vanuit de onderzoeker. Open interviews geven ruimte om de beleavingswereld van respondenten rondom een bepaald onderwerp te verkennen, waardoor onverwachte thema's naar voren kunnen komen. Semigestructureerde interviews combineren die openheid met meer gerichte vragen over het onderwerp, waarbij de eerder besproken thema's als basis kunnen dienen. Beide technieken vereisen overigens wel een actieve rol van de interviewer, gericht op het stellen van vervolgvragen in het geval van onduidelijkheden of ambiguïteiten en het stimuleren tot reflectie (vgl. Espedal, 2022).

3.3.3 Feedbackronde

Ten slotte is tijdens de feedbackronde gebruikgemaakt van focusgroepen als methode van dataverzameling. Een focusgroep bestaat uit een groepsdiscussie tussen verschillende respondenten die wordt gefaciliteerd en gemodereerd door een onderzoeker (Espedal, 2022). Daarbij stelt een onderzoeker een aantal vragen om discussie op gang te brengen, bijvoorbeeld gericht op het identificeren van verschillende ervaringen met betrekking tot een specifiek waardenconflict. Een dergelijke discussie kan helpen om verschillen tussen geuite overtuigingen en onderliggende aannames te herkennen (Savaya & Gardner, 2012). Wat respondenten zeggen tijdens deze discussies vormt de data die worden verzameld. Het organiseren van focusgroepen is een manier om respondenten actief te betrekken in het reflectieproces. Dit draagt bij aan het valideren van de onderzoeksbevindingen uit een eerder stadium en de interpretaties hiervan (Eriksen & Strumińska-Kutra, 2022). Daarmee zijn focusgroepen niet alleen een methode om data te verzamelen, maar ook een middel om verzamelde data te verifiëren. Bovendien zetten focusgroepen aan tot reflexiviteit bij een onderzoeker ten opzichte van de interpretatie van de verzamelde data. Reflexiviteit wordt hierbij gedefinieerd als de intentie om op een zorgvuldige en systematische manier kritisch naar de eigen aannames en gebruikte terminologie te kijken, en na te gaan of er zinvolle alternatieven zijn (Alvesson & Sköldberg, 2018).

De focusgroepen hebben in feite als *member check* gefungeerd in dit onderzoek, waar reeds geïnterviewde medewerkers samenkwamen om de voorlopige onderzoeksbevindingen te

toetsen. Een *member check* houdt in dat de verzamelde data en initiële analyses aan de respondenten worden gepresenteerd, zodat zij de interpretaties van de onderzoeker kunnen beoordelen en eventuele misverstanden kunnen corrigeren (Lindheim, 2022). Het doel hiervan was de interne validiteit van het onderzoek te verbeteren. Daarnaast zorgden de focusgroepen voor transparantie met betrekking tot de representatie van respondenten.

3.4 Selectie respondenten

De selectie van respondenten was gebaseerd op een aantal vooraf vastgestelde inclusiecriteria. Gegeven dat waardenovertuigingen kunnen verschillen tussen organisaties, afdelingen en professionele groepen is gekozen voor een brede en diverse samenstelling van respondenten, waarbij is getracht een evenwichtige verdeling over de afdelingen en professionele groepen te realiseren. Allereerst zijn medewerkers geselecteerd uit de drie uitvoeringsorganisaties – Belastingdienst, SVB, UWV – die direct betrokken waren bij de implementatie van EESSI binnen hun organisatie. Alleen medewerkers die vanuit hun functie daadwerkelijk kennis en ervaring hadden met dit specifieke digitaliseringsproject zijn meegenomen in dit onderzoek. Deze betrokkenheid vormde een harde selectievoorwaarde, aangezien het onderzoek beoogt inzicht te verkrijgen in de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden aan de hand van de casus van digitalisering ‘EESSI’. Daarnaast zijn bij voorkeur medewerkers geselecteerd die gedurende een langere periode betrokken waren bij het EESSI-project en daardoor voldoende kennis hadden van de materie. Ten derde is gestreefd naar variatie in de achtergrond van respondenten, door medewerkers uit verschillende afdelingen en professionele groepen binnen de drie organisaties te selecteren.

In totaal zijn 48 respondenten geïnterviewd: 12 medewerkers van de Belastingdienst, 18 van SVB en 18 van UWV. De geanonimiseerde lijst van respondenten is opgenomen in de bijlagen (zie Bijlage 1, Tabel B1.2). Er is gekozen voor een selecte groep respondenten om diepgaand kwalitatief onderzoek uit te voeren, om zo tot gedetailleerde inzichten te komen. Door het relatief beperkte aantal respondenten is het echter niet mogelijk om de uitvoeringsorganisaties als geheel te vergelijken of uitspraken te doen over het organisatieniveau in algemene zin. Er is daarom gekozen om het organisatieniveau niet leidend te laten zijn in de analyse. Wel is de mogelijke rol die het organisatieniveau speelt in het bepalen van de waardenovertuigingen van medewerkers meegenomen in de analyse. Aangezien de respondenten werkzaam waren bij drie verschillende uitvoeringsorganisaties,

is onderzocht of er opvallende verschillen bestaan in de publieke waarden die medewerkers aanhangen, die te herleiden zijn tot het niveau van de organisatie. Om die reden zijn de waardenoriëntaties per organisatie in kaart gebracht (zie hoofdstuk vijf), en is gekeken of er aanwijzingen dat het organisatieniveau gerelateerd is aan de waardenoriëntaties van medewerkers. Bij de interpretatie van de resultaten is overigens enige voorzichtigheid op zijn plaats, aangezien de bevindingen voornamelijk geldig zijn voor de geselecteerde respondenten en niet voor de gehele organisatie.

3.4.1 Afdelingen

De respondenten werden geselecteerd uit verschillende afdelingen binnen de drie uitvoeringsorganisaties (zie Bijlage 4, Tabel B4). Tijdens het selecteren van de respondenten en het inplannen van de interviews bleek dat de notie afdeling te onbegrensd, onduidelijk en ongelijksoortig is binnen de drie uitvoeringsorganisaties. Bij UWV zijn bijvoorbeeld veel medewerkers gesproken die werken op de afdeling 'Bijzondere Zaken'. Deze afdeling houdt zich bezig met alle processen waar de gehele organisatie zich mee bezighoudt, maar dan voor een aantal specifieke doelgroepen. Twee medewerkers leggen het als volgt uit: *'Eigenlijk zijn we UWV in het klein, omdat Bijzondere Zaken ook eigen personeel doet en andere bijzondere gevalsgroepen en de internationale gevalshandeling. Dus alles wat een beetje afwijkt van het reguliere, dat zit bij Bijzondere Zaken'* (R40) en *'Wij zijn dus een mini-UWV binnen UWV. Zo zou je het eigenlijk moeten zien'* (R37). Gezien de gevarieerde werkzaamheden van de afdeling Bijzondere Zaken zijn er ook veel verschillende type medewerkers werkzaam binnen deze afdeling. Deze heterogeniteit maakt het onwaarschijnlijk dat er sprake is van gedeelde waarden op het niveau van de afdeling. Ook kwam uit de eerste interpretatie van de resultaten geen overtuigende basis naar voren om de waardenovertuigingen verder te analyseren op dit niveau. Daarom is besloten het niveau van de afdeling niet mee te nemen in de verdere analyse.

3.4.2 Professionele groepen

In dit onderzoek is gekozen om respondenten te selecteren uit vier professionele groepen: managers, ondersteuners, IT-specialisten en uitvoerders. Deze indeling is afgeleid van het werk van Orlikowski & Gash (1991), die in hun onderzoek naar *technological frames* drie groepen onderscheiden: managers, techneuten (IT-specialisten) en gebruikers (uitvoerders). Bij de selectie en werving van respondenten is vastgesteld dat er een vierde professionele groep bestaat die zich onderscheidt van de eerdergenoemde groepen: de ondersteuners. Om die reden is besloten de ondersteuners als vierde groep toe te voegen.

Hoewel bij de selectie gestreefd is naar een evenwichtige spreiding, bleek dit in de praktijk niet altijd haalbaar (zie Tabel 3.3). Praktische factoren, onder meer de beperkte toegang tot bepaalde doelgroepen, speelden hierbij een rol. Zo zijn er binnen de Belastingdienst bijvoorbeeld slechts twee IT-specialisten geïnterviewd, mede vanwege beperkte beschikbaarheid. Het gevolg hiervan is dat de ene groep iets sterker vertegenwoordigd is dan de andere. Dit hoeft niet per se problematisch te zijn, zolang deze respondenten een representatief beeld geven van hun professionele groep. Wel is het goed om bij de interpretatie van de resultaten enige voorzichtigheid te betrachten, met name bij de vergelijkingen van de waardenovertuigingen van de professionele groepen binnen en tussen organisaties.

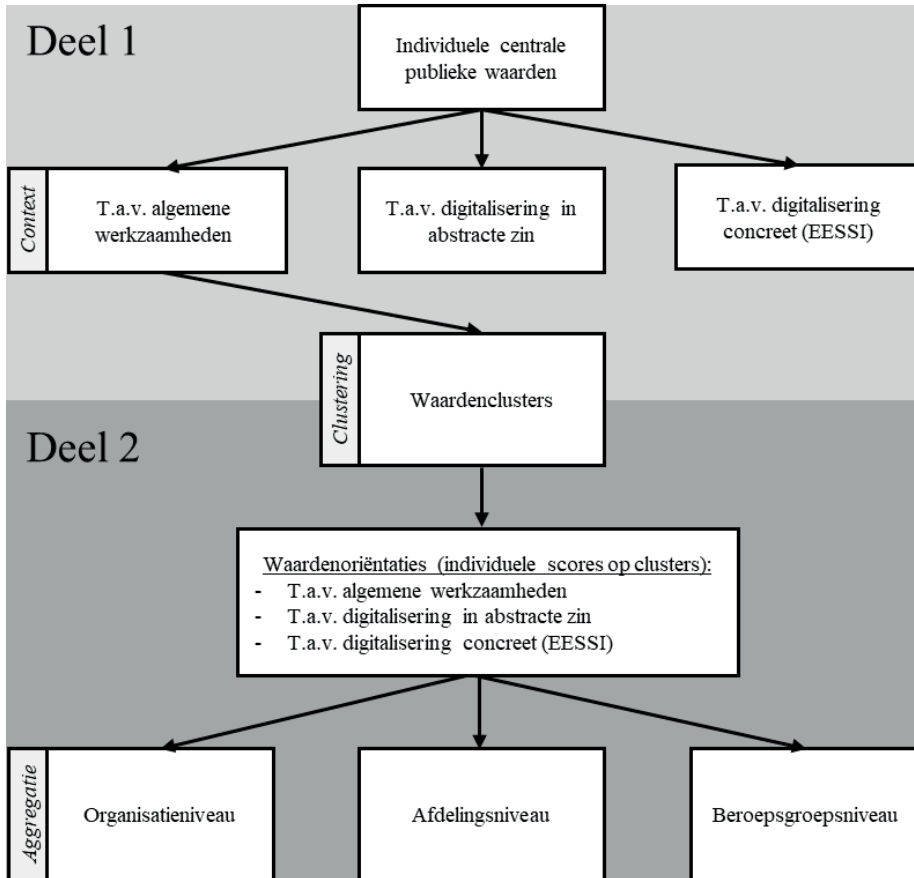
Tabel 3.3 Verdeling respondenten

	Belastingdienst (12)	SVB (18)	UWV (18)
<i>Managers</i>	4 respondenten	3 respondenten	3 respondenten
<i>Ondersteuners</i>	3 respondenten	5 respondenten	6 respondenten
<i>IT-specialisten</i>	2 respondenten	6 respondenten	6 respondenten
<i>Uitvoerders</i>	3 respondenten	4 respondenten	3 respondenten

Hoewel het bij exploratief onderzoek wenselijk is dat een onderzoeker geen strikte verwachtingen heeft over de wijze waarop een verschijnsel zich zal manifesteren, is enige richting nodig in het dataverzamelingsproces. Niet alle aspecten van de werkelijkheid zijn immers relevant voor de te onderzoeken vraagstelling (Bleijenbergh, 2015, p. 53). Daarom wordt in de volgende paragrafen geschetst op welke manier is gevraagd naar de relevante theoretische concepten.

3.5 Proces van dataverzameling

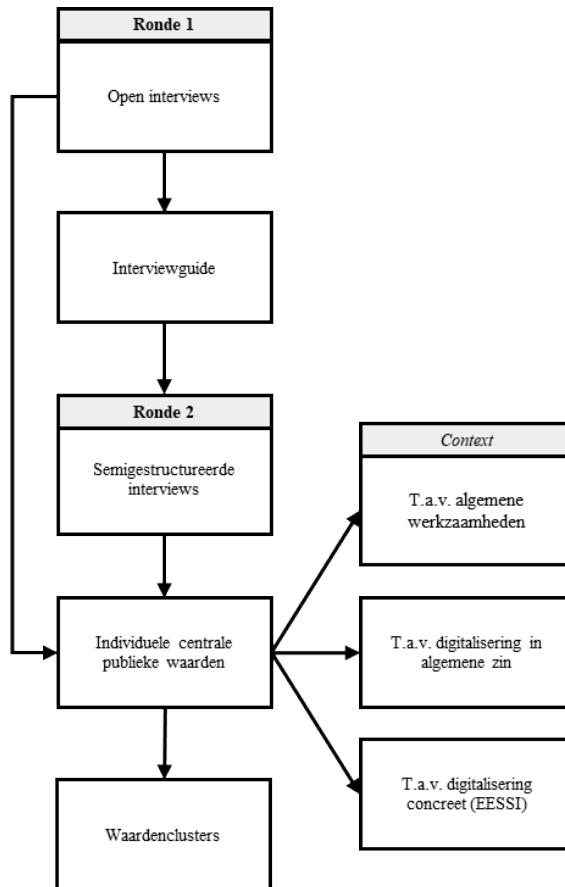
De dataverzameling is uitgevoerd in het eerste deel van het onderzoek en diende als input voor de eerste ronde van data-analyse. De resultaten van deze analyse – de waardenclusters – vormden op hun beurt de basis voor het tweede deel van het onderzoek. In Figuur 3.1 is gevisualiseerd hoe deze twee delen van het onderzoek zich tot elkaar verhouden.



Figuur 3.1 Onderzoeksdesign

3.5.1 Interviews in twee rondes

De interviews zijn afgenomen in twee opeenvolgende rondes (zie Figuur 3.2). In de eerste ronde zijn open interviews afgenomen met medewerkers binnen de drie uitvoeringsorganisaties. Deze gesprekken waren bedoeld om een eerste indruk te krijgen van de waarden die medewerkers belangrijk achten in hun dagelijkse werkzaamheden evenals in relatie tot digitalisering. Daarnaast was het doel inzicht te verkrijgen in eventuele spanningsvelden en waardenconflicten die medewerkers ervaren in verschillende contexten; in hun algemene werk, met betrekking tot digitalisering en specifiek gericht op de implementatie van EESSI. Deze informatie heeft bijgedragen aan het opstellen van vervolgvragen die aansluiten bij de ervaringen van medewerkers. Er is gekozen om deze interviews niet op te nemen en enkel schriftelijke aantekeningen te maken van de gesprekken, om een veilige en vertrouwelijke sfeer te creëren waarin respondenten vrijuit konden spreken.



Figuur 3.2 Interviews in twee rondes

De inzichten uit deze eerste ronde vormden de basis voor het ontwikkelen van een thematische vragenlijst, vastgelegd in een interviewgide (zie Bijlage 5). In de tweede ronde zijn op basis van de interviewgide semigestructureerde interviews afgenomen. Deze ronde richtte zich specifiek op de dynamiek tussen digitalisering en publieke waarden in de percepties en het handelen van medewerkers, waarbij werd ingezoomd op de thema's en dilemma's die tijdens de eerste gesprekken naar voren waren gekomen. Door het opgebouwde vertrouwen en de herkenning van onderwerpen konden medewerkers in deze ronde dieper ingaan op de waarden die zij belangrijk achten in relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin, de casus van digitalisering 'EESSI', evenals de beslissingen die zijn genomen tijdens het digitaliseringsproces.

Het opsplitsen van de dataverzameling in twee rondes maakte het mogelijk om in de eerste ronde een beeld te vormen van de belevingswereld van medewerkers en

tijdens de tweede ronde gericht te vragen naar hun individuele interpretaties en ervaringen ten aanzien van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden. Bovendien kon door deze opzet eerst een persoonlijke, verkennende benadering gehanteerd worden bij de open interviews, gevolgd door een systematischere verdieping bij de semigestructureerde interviews.

3.5.2 Individuele centrale publieke waarden onderzoeken

In het theoretisch hoofdstuk is in beeld gebracht wat in dit onderzoek wordt verstaan onder het concept publieke waarden (zie paragraaf 2.2). Uit de besproken literatuur blijkt dat publieke waarden individuele opvattingen en overtuigingen zijn, die wel vaak gedeeld worden op verschillende niveaus. In lijn hiermee is dit onderzoek gericht op het verkennen van waardenovertuigingen op individueel niveau.

Voor het onderzoeken van publieke waarden is het van belang in te gaan op het onderscheid tussen expliciete en impliciete waarden (Løvaas, 2022, p. 16). Expliciete waarden verwijzen naar bewust geformuleerde en verwoorde overtuigingen die individuen, groepen of organisaties uitdragen. Impliciete waarden zijn daarentegen onbewust en worden zichtbaar via attitudes, beslissingen en handelingen. Deze waarden manifesteren zich doorgaans zonder expliciete reflectie. Volgens Schmidt & Posner (1986) zijn waarden dusdanig diepgeworteld dat deze niet direct waarneembaar zijn. Wat zichtbaar wordt, is de manier waarop waarden zich uiten in meningen, houdingen, voorkeuren, besluitvorming en acties (Beyer, 1981; Kluckhohn, 1962; Schmidt & Posner, 1986, p. 448; Van der Wal & Huberts, 2008). Omdat de waardenovertuigingen van individuen verankerd zijn in hun gedachten en handelingen, kunnen deze dienen als indicatoren voor het onderzoeken ervan.

In het proefschrift zijn verschillende benaderingen gehanteerd om de centrale publieke waarden van medewerkers te onderzoeken. Ten eerste kunnen de waarden van medewerkers in beeld gebracht worden door te onderzoeken hoe deze in taal tot uiting komen (Aadland, 2010, p. 462). Een manier waarop waarden via taal zijn onderzocht in dit proefschrift heeft betrekking op de meningen, houdingen en voorkeuren van medewerkers. Door medewerkers te bevragen welke waarden zij waarderen in de praktijk, is inzicht verkregen in de waarden die zij als belangrijk en nastrevenswaardig beschouwen (*espoused values*) (vgl. De Graaf & Paanakker, 2022, Van der Wal & Huberts, 2008). Voor een volledig overzicht van de gebruikte interviewgide wordt verwezen naar Bijlage 5. De geformuleerde vragen zijn afgeleid van voorbeeldvragen uit eerdere studies, waaronder De Graaf en Paanakker (2022, p. 100) en Espedal (2022, p. 127), en aangepast aan de thematiek en context van dit onderzoek (zie Tekst box 1).

Tekst box 1. Voorbeelden van interviewvragen gericht op werkzaamheden

Voorbeeldvragen (vgl. De Graaf & Paanakker, 2022, p. 100; Espedal, 2022, p.127):

- ‘Wat vindt u aantrekkelijk aan het werk van X? En wat vindt u minder aantrekkelijk?’
- ‘Wanneer doet u uw werk goed?’
- ‘Welke doelstellingen streeft u na in uw dagelijkse werk?’
- ‘Wat waardeert u het meeste in uw werk als X?’
- ‘Wat is het belangrijkste wat u doet als X?’
- ‘Waar bent u het meeste trots op in uw werk als X?’

Tijdens de interviews is niet verwezen naar of gesproken over publieke waarden, om mogelijke verwarring omtrent het concept of eventuele vooringenomenheid richting specifieke waarden te vermijden (vgl. Paanakker, 2020b). Omdat het in dit onderzoek gaat om publieke waarden vast te leggen zoals die door medewerkers zelf zijn geformuleerd en toegelicht, is gestreefd naar een zo breed mogelijk palet aan publieke waarden. Dit sluit aan bij een inductieve onderzoeksbenadering.

Een andere benadering voor het onderzoeken van waarden via taal bestond uit medewerkers te laten reflecteren op morele of praktische waardendilemma's. In een waardendilemma ontstaat een spanningsveld tussen twee waarden die ogenschijnlijk even belangrijk zijn; er zou immers geen sprake van een dilemma zijn als een van beide waarden minder van belang was (De Graaf & Paanakker, 2022, p. 99). Het doel is medewerkers actief aan te zetten tot nadenken en spreken over de aard en inhoud van een moreel waardendilemma, niet het vinden van oplossingen of het vaststellen van de meest correcte handelswijze. Naast morele waardendilemma's is aan medewerkers gevraagd om te reflecteren op concrete situaties waarin conflict of discussie bestond over een bepaald onderwerp. Hiervoor zijn werkelijke dilemma's uit de praktijk voorgelegd aan medewerkers en is gevraagd in hoeverre zij het eens waren met het uiteindelijke besluit en hoe zij zelf zouden omgaan met het dilemma. Concreet is er gevraagd naar ervaringen met zowel morele als praktische waardendilemma's en de wijze waarop het beste met dergelijke dilemma's om kan worden gegaan. Voorbeelden van interviewvragen waren: *'kunt u een voorbeeld geven van een moeilijke keuze of dilemma in uw werk?'* en *'hoe komt u tot een beslissing in deze situatie?'* (vgl. De Graaf & Paanakker, 2022, p. 100).

Centrale publieke waarden van medewerkers kunnen ook onderzocht worden via gedrag. Niet-verbale uitingen van waarden kunnen, doorgaans geheel onbewust, tot uiting komen in de besluitvorming en acties van individuen (Aadland, 2010, p. 462; Van der Wal & Huberts, 2008). In de interviews is gefocust op concrete besluiten en handelingen in plaats van op abstracte gedachten of intenties, om een beeld te vormen

van hoe publieke waarden daadwerkelijk zijn afgewogen en toegepast in de praktijk (*enacted values*). Zo is gevraagd hoe medewerkers omgaan met het digitaliseringsproces van EESSI binnen hun organisatie: welke beslissingen nemen, ondersteunen, of wijzen zij af gedurende de implementatie? Deze vragen zijn gebaseerd op de veronderstelling dat een verandering, zoals EESSI, een context creëert waarin onderliggende waardenovertuigingen naar de oppervlakte komen en ideeën hierover worden heronderhandeld (Stewart, 2006). Daarnaast is respondenten gevraagd hoe zij feitelijk hebben gehandeld in situaties waarin zich een waardendilemma voordeed. Dergelijke beschrijvingen verschaffen inzicht in hoe waarden tot uiting komen in het handelen van medewerkers. Deze narratieve benaderingen zijn beide gericht op de wijze waarop waarden door middel van handelen en besluitvorming tot uitdrukking komen (Andersson, 2022). Door respondenten terug te laten grijpen op specifieke gebeurtenissen en handelingsrepertoires, kon de uiting van publieke waarden in de dagelijkse praktijk in beeld worden gebracht.

Met het oog op de theoretische notie van *'value divergence'* (zie Paanakker, 2020a), is in de interviews aandacht besteed aan het mogelijke verschil tussen centrale waarden en ideeën over hoe deze waarden gerealiseerd dienen te worden in de praktijk. Zelfs wanneer respondenten dezelfde waarden belangrijk achten, kunnen hun visies op de praktische invulling daarvan sterk verschillen. Dit wijst op het belang van het stellen van aanvullende vragen over welke concrete acties respondenten aan bepaalde publieke waarden koppelen.

3.5.3 Centrale publieke waarden op individueel niveau in verschillende contexten onderzoeken

De individuele waardenovertuigingen zijn onderzocht in drie verschillende contexten: ten aanzien van werk, digitalisering in abstracte zin en digitalisering concreet. Eerst is gevraagd naar de waardenovertuigingen van medewerkers met betrekking tot hun dagelijkse werkzaamheden. Zo is bijvoorbeeld gevraagd (zie Bijlage 5):

- *‘Wat is mooi aan jouw werk? En wat juist niet?’*
- *‘Wat vind je belangrijk in je werk?’*

Hoewel digitalisering onderdeel is van deze werkzaamheden en digitale technologieën een steeds grotere rol spelen in de werkpraktijken van medewerkers, ging het hier vooral om hun functie in één van de drie uitvoeringsorganisaties, en in bredere zin over de publieke taak die zij uitvoeren. Dit verschilde van de waardenovertuigingen in relatie tot digitalisering, waarin de invulling van digitalisering zelf het onderwerp van gesprek was.

Vervolgens is ingezoomd op de waardenovertuigingen in relatie tot digitalisering op verschillende abstractieniveaus. Allereerst is gevraagd naar de opvattingen van medewerkers over digitalisering in algemene, abstracte zin. Daarmee werd bedoeld: digitalisering als breed maatschappelijk en organisatorisch fenomeen, los van een specifieke toepassing of project. Medewerkers zijn gevraagd naar hun waardenovertuigingen ten aanzien van digitalisering als zodanig, bijvoorbeeld:

- *‘Wat is mooi aan digitalisering in het algemeen? En wat juist niet?’*
- *‘Hoe zou digitalisering eruit moeten zien in jouw organisatie? En in de publieke sector?’*

Het onderzoek vertrekt theoretisch vanuit één vaste definitie van digitalisering (zie paragraaf 2.1), wat een ontologisch eenduidige en consistente interpretatie van het concept suggereert. Methodologisch en empirisch is echter ruimte gelaten voor verschillende interpretaties van digitalisering. Digitalisering is immers contextafhankelijk en sociaal geconstrueerd, en kan daardoor ontologisch diffuus en meervoudig zijn. Door deze ruimte konden verschillende definities en invullingen van digitalisering tot uitdrukking komen in de interviews.

Daarnaast is gevraagd naar de waardenovertuigingen van medewerkers in relatie tot de casus van digitalisering ‘EESSI’. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen gerealiseerde en potentiële waarden, gebaseerd op de begrippen *‘enacted values’* en *‘espoused values’* (Paanakker, 2020a; Schein, 2004; Van der Wal, 2008). Voor de gerealiseerde waarden is gevraagd naar de waarden die volgens medewerkers daadwerkelijk tot uiting zijn gekomen tijdens het implementatieproces. Bij de potentiële waarden is onderzocht welke waarden medewerkers nog wensen te realiseren. Met andere woorden, er is gevraagd naar wat EESSI is en zou moeten zijn – in termen van publieke waarden – volgens de medewerkers. Tevens zijn medewerkers bevrraagd op de beslissingen die zij hebben genomen gedurende de implementatie van EESSI. Deze beslissingen zijn relevant omdat ze de weerspiegeling zijn van gemaakte waardenafwegingen: de beslissingen geven inzicht in welke waarden wel en niet zijn geprioriteerd tijdens het digitaliseringsproces. Voorbeelden van vragen zijn:

- *‘Wat is mooi aan EESSI? En wat juist niet? Hoe zou het beter kunnen?’*
- *‘Hoe zou EESSI eruit moeten zien in jouw organisatie?’*
- *‘Kan je een voorbeeld geven van een beslissing die je hebt moeten nemen tijdens EESSI? En welke overwegingen speelden daarbij een rol?’*

In de interviews is eerst gevraagd naar algemene opvattingen over digitalisering en publieke waarden, om vervolgens in te gaan op de manier waarop deze waarden tot uiting komen in de praktijk van een specifiek digitaliseringstraject. Deze opbouw maakte het mogelijk te onderzoeken in hoeverre abstracte waardenovertuigingen

ten aanzien van digitalisering overeenkomen met concrete meningen, houdingen, voorkeuren, besluitvorming en acties van medewerkers, en waar eventuele verschillen tussen de manier waarop zij digitalisering in abstracte en concrete zin interpreteren zichtbaar worden.

3.6 Data-analyse: Deel één

De eerste stap van de data-analyse (zie Figuur 3.1) richtte zich op het identificeren en vaststellen van de individuele publieke waarden in verschillende contexten, het bepalen van de centraliteit van deze publieke waarden en het categoriseren van de individuele centrale publieke waarden in drie waardenclusters.

De dataverzameling resulteerde in een omvangrijke hoeveelheid kwalitatief materiaal, bestaande uit 897 pagina's aan transcripties (circa 395.000 woorden). Om deze data effectief te analyseren, is gekozen voor thematische analyse als primaire analysetechniek (Braun & Clarke, 2006; Wæraas, 2022). Thematische analyse richt zich op het identificeren en verkennen van terugkerende patronen of thema's die zich rondom centrale ideeën in de dataset vormen. Door het iteratieve karakter van deze methode konden nieuwe inzichten geïntegreerd worden naarmate het dataverzamelingsproces vorderde, wat aansluit bij het exploratieve karakter van het onderzoek.

De verzamelde data is geanalyseerd via een gefaseerd codeerproces. Coderen houdt in dat betekenisvolle tekstfragmenten worden voorzien van labels (codes), waardoor de data geordend, geclassificeerd en geïnterpreteerd kan worden (Friese, 2012; Paanakker, 2020a). Op deze manier kan de dataset gereduceerd, gereconstrueerd en uiteindelijk geïnterpreteerd worden, in continue wisselwerking tussen empirie en analyse (Van Staa & Evers, 2010). In dit onderzoek is de software Atlas.ti gebruikt om het omvangrijke materiaal systematisch te verwerken en onderliggende patronen te herkennen. Deze software faciliteert het structureren van grote hoeveelheden tekst en ondersteunt het herkennen van relaties tussen codes.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op hoe de theoretische concepten van dit proefschrift zijn geanalyseerd, te beginnen met het uiteenzetten van hoe publieke waarden zijn gecodeerd.

3.6.1 Welke publieke waarden zijn er?

In dit onderzoek is het vaststellen van publieke waarden uitgevoerd in drie opeenvolgende rondes van codering. In een iteratief proces is voortdurend geschakeld tussen de verzamelde data en de ontwikkelde codes (Miles & Huberman, 1994).

3.6.1.1 Beschrijvende codering

Tijdens de eerste ronde van de codering zijn beschrijvende codes toegepast, waarbij de nadruk lag op het taalgebruik van respondenten zelf en interpretatie tot een minimum werd beperkt. Voor het coderen van abstracte concepten – zoals publieke waarden – is het noodzakelijk om in eerste instantie te vertrouwen op beschrijvende codes, aangezien deze codes uitsluitend de letterlijke bewoordingen van respondenten volgen (Wæraas, 2022). In deze ronde is gefocust op de meningen, houdingen, voorkeuren, besluitvorming en acties van medewerkers, die mogelijk indicatief zijn voor hun publieke waarden (Van der Wal & Huberts, 2008).

Publieke waarden zijn niet vooraf bepaald, maar vastgesteld op basis van de open en semigestructureerde interviews. Er is afgezien van het gebruik van bestaande waardenkaders of categorieën, om te achterhalen met welke woorden medewerkers publieke waarden omschrijven en welke betekenis zij eraan toekennen (vgl. Bleijenbergh, 2015, p. 43). De betekenisgeving en interpretaties van medewerkers die in hun werk omgaan met waardenafwegingen vormden daarmee het uitgangspunt van de analyse (vgl. Paanakker, 2020b, p. 186). Hiermee werd recht gedaan aan de abstracte, contextuele en subjectieve aard van publieke waarden.

3.6.1.2 Interpretatieve codering

In de tweede coderingsronde heeft interpretatieve codering plaatsgevonden, wat bestond uit het samenvatten en abstraheren van data om bredere betekenissen te vatten (Miles & Huberman, 1994). De codes fungeren in deze ronde als bouwstenen voor thematische clustering van de data (Wæraas, 2022). Deze ronde was iteratief en dynamisch van aard; voorlopige thema's zijn regelmatig herzien, opgesplitst of samengevoegd. Bovendien zijn de codes herhaaldelijk verplaatst tussen thema's voordat een samenhangende structuur werd bereikt. Er zijn twee manieren toegepast om de data te ordenen tot overkoepelende thema's. Ten eerste zijn codes die inhoudelijk sterk overeenkwamen samengevoegd, zoals synoniemen en verwante concepten (bijvoorbeeld openheid en transparantie). Omdat medewerkers vaak verschillende termen gebruikten voor dezelfde publieke waarden, was het nodig om vergelijkbare fragmenten onder een overkoepelend label te plaatsen die de lading van de onderliggende codes dekt. Ten tweede zijn thema's gevormd op basis van de semantische inhoud van codes. Deze manier van ordenen vroeg om een brede

interpretatie over verschillende codes heen: wat zeggen codes gezamenlijk over bepaalde opvattingen of situaties? De focus ligt hier op het vinden van elementen in de data die wijzen op gedeelde betekenissen, interpretaties en redeneringen, georganiseerd rondom een bepaalde publieke waarde.

3.6.1.3 Theoriegestuurde codering

Ten slotte was de derde ronde van codering gericht op theoriegestuurde codering, waarbij de codes zijn toegepast aan de hand van bestaande literatuur. Deze ronde gaat een stap verder dan het simpelweg samenvatten en categoriseren van de verzamelde data, door deze te verbinden met kernconcepten uit de literatuur. Concreet zijn in deze ronde de eerder ontwikkelde codes verrijkt en aangescherpt met behulp van theoretische concepten en labels. Deze concepten en labels fungeerden als referentiepunten om patronen in de data te duiden en te plaatsen in een bredere analytische context. Op deze manier zijn de empirische inzichten verbonden aan de theorie.

De eerste twee coderingsrondes hadden een voornamelijk inductief karakter. In deze rondes zijn de codes direct ontwikkeld uit het empirisch materiaal op basis van terugkerende thema's die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen. Dit inductieve proces impliceerde echter geen theoretische conceptvorming; de medewerkers benoemden en beschreven publieke waarden, waarna deze van labels werden voorzien. De derde ronde van het codeerproces was meer deductief van aard, gericht op het aanvullen en verfijnen van de eerder ontwikkelde codes. Deze aanpak zorgde ervoor dat de analyse, door een proces van herhaalde vergelijking, zowel stevig verankerd was in de data als verbonden bleef met wetenschappelijke reflectie.

3.6.2 Hoe centraal zijn deze publieke waarden?

Aangezien dit onderzoek zich richt op de prioritering van publieke waarden, zijn uitsluitend de waarden in beschouwing genomen die medewerkers als centraal ervaren. Centraliteit heeft hierbij betrekking op de mate waarin een bepaalde waarde belangrijk wordt geacht (de toewijding) en de bereidheid om daadwerkelijk te handelen in lijn met die waarde (vgl. Greenwood & Hinings, 1996; Pache & Santos, 2013; Stevenson, 2025; Stevenson et al., 2024). Het gaat daarmee niet om een incidentele verhouding ten aanzien van een publieke waarde, maar om een continue en duurzame betrokkenheid.

Om de centraliteit van publieke waarden van medewerkers vast te stellen is een *pattern-inducing* benadering toegepast. Een *pattern-inducing* benadering richt zich op het analyseren van ruwe data middels een bottom-up proces. In deze benadering

staan de persoonlijke overtuigingen en lokale praktijken van respondenten centraal (vgl. Reay & Jones, 2009). Deze aanpak is geschikt voor een gedetailleerde analyse van betekenissen, interpretaties en redeneringen van betrokkenen in hun specifieke context, gericht op het herkennen van veel voorkomende en overkoepelende patronen (Reay & Jones, 2009, p. 443). Om deze patronen te ontdekken in de betekenissen, interpretaties en redeneringen van medewerkers zijn tekstsegmenten geanalyseerd, met specifieke aandacht voor de context. Taal speelt zodoende een cruciale rol in het ontwikkelen van begrip en het onthullen van patronen; in dit geval de centraliteit van publieke waarden.

3.6.2.1 Centraliteit vaststellen in drie stappen

Een eerste invalshoek voor het vaststellen van centrale publieke waarden betrof het analyseren van taalgebruik (zie paragraaf 3.5.1). Hierbij is gelet op het gebruik van specifieke werkwoorden die wijzen op waardengericht taalgebruik, zoals ‘willen’, ‘verkiezen’, ‘afwijzen’ en ‘minachten’ (Aadland, 2010). Op basis van zulke talige signalen zijn de meningen, houdingen en voorkeuren in kaart gebracht die wijzen op de – zowel bewuste als onbewuste – waardenovertuigingen van respondenten. Ter illustratie van de manier waarop centrale waarden zijn afgeleid uit taalgebruik, bevat Bijlage 6 (Tabel B6.1 en B6.2) een aantal voorbeelden van interviewfragmenten die centrale waarden bevatten.

Naast deze directe uitingen is de centraliteit van publieke waarden vastgesteld door reflecties op morele of praktische dilemma’s te analyseren. Respondenten zijn in de interviews gevraagd te reflecteren op situaties waarin sprake was van tegenstrijdige belangen en verschillende handelingsmogelijkheden, wat ertoe leidde dat zij hun afwegingen gingen verwoorden. Bovendien gingen respondenten hun overtuigingen cognitief proberen te rationaliseren, waardoor het interpretatieve repertoire dat zij gebruikten om waardenafwegingen te rechtvaardigen duidelijk naar voren kwam. Deze reflecties gaven zicht op de onderliggende, impliciete waardenovertuigingen van medewerkers (vgl. De Graaf & Paanakker, 2022, p. 96).

Verder zijn gedragsmatige uitingen geanalyseerd voor het vaststellen van centrale publieke waarden. Door handelingen en genomen beslissingen van respondenten te bestuderen, is een beeld gevormd van de waardenfocus die medewerkers in de praktijk laten zien, inclusief welke waarden zij wel of niet nastreven. In aanvulling op de eerder besproken reflectieve uitspraken over gedrag, gebaseerd op abstracte gedachten of intenties, zijn hier de centrale waarden afgeleid uit concrete acties en besluiten.

Ten slotte is gekeken naar de samenhang tussen centrale publieke waarden zoals die via taal werden geuit en de centraliteit van waarden die bleek uit gedrag. Er is nagegaan in hoeverre de publieke waarden die medewerkers aangaven belangrijk te vinden (*espoused values*), overeenkomen met de waarden die bleken uit hun concrete beslissingen en handelingen (*enacted values*). Deze vergelijking draagt bij aan het bepalen van de centraliteit van publieke waarden, omdat het inzicht geeft in de mate waarin specifieke waarden daadwerkelijk zijn gerealiseerd in de praktijk. Wanneer er sprake is van overeenstemming tussen *espoused* en *enacted values*, wijst dit mogelijk op een hogere mate van centraliteit. Indien de waarden die respondenten verbaal uiten niet overeenkomen met hun gedrag, kan dit wijzen op een lagere mate van centraliteit.

3.6.3 Clustering van centrale publieke waarden: Hoe verhouden centrale publieke waarden zich tot elkaar?

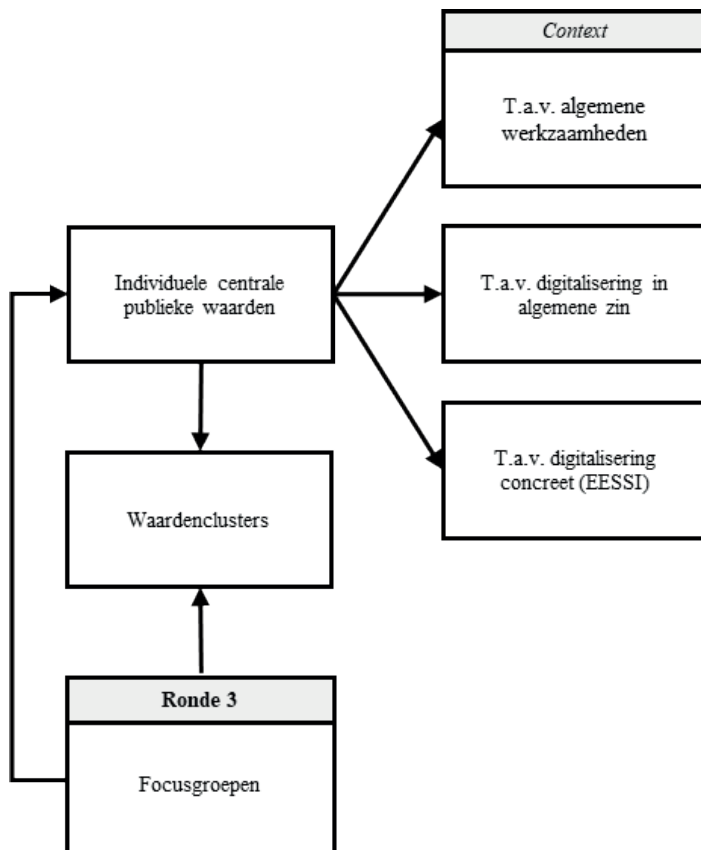
Na het vaststellen van de publieke waarden die medewerkers centraal stellen in relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden bleek dat er drie clusters te onderscheiden waren op basis van waardenfocus. De clustering van waarden is empirisch gedreven en tot stand gekomen door het samenvoegen van waarden op basis van inhoudelijke gelijkenis qua focus, zoals beschreven door de medewerkers. Deze aanpak maakte het mogelijk om centrale publieke waarden van medewerkers te structureren en reduceren. Het resultaat was een basisstructuur die het mogelijk maakte om individuele waardenoriëntaties te aggregeren en te vergelijken, en daarmee als uitgangspunt diende voor de volgende fase van de analyse.

De wijze van clusteren, aggregeren en vergelijken sluit aan bij een *pattern-deducing* benadering, gericht op het systematisch analyseren van data door frequenties en herhalingen van overtuigingen en praktijken te tellen, om zo patronen in datasets te onthullen (Reay & Jones, 2016, p. 443). Bij deze benadering worden tekstfragmenten die ingaan op woorden en gedragingen omgezet in telbare eenheden, zodat deze vervolgens vergeleken kunnen worden. Een voordeel van de *pattern-deducing* benadering betreft de potentie om resultaten te generaliseren, aangezien deze benadering het mogelijk maakt om te vergelijken.

3.6.4 Tussentijdse check door middel van focusgroepen

Na een eerste analyse van de interviewdata zijn focusgroepen georganiseerd in de drie uitvoeringsorganisaties om de voorlopige bevindingen te bespreken met de eerder geïnterviewde medewerkers (zie Figuur 3.3). Deze focusgroepen fungeerden als een *member check*, waarmee de validiteit van de voorlopige bevindingen is versterkt door middel van gezamenlijke reflectie. Medewerkers hebben gereflecteerd op de initiële

bevindingen, zoals de geïdentificeerde publieke waarden, de gehanteerde labels en de categorisering van waarden in drie waardenclusters. Op basis van deze reflectie zijn de bevindingen waar nodig aangescherpt en verfijnd. Daarnaast is gesproken over het praktisch nut van de theoretische indelingen op het niveau van de organisatie, afdeling en professionele groep. Dit leverde waardevolle inzichten op over de mate waarin gedeelde waardenovertuigingen op verschillende niveaus worden herkend. Bovendien werden door het proces van gezamenlijke reflectie de bevindingen niet alleen verdiept, maar ontstond ook ruimte voor bewustwording onder medewerkers zelf over hun eigen waardenovertuigingen in relatie tot digitalisering.



Figuur 3.3 Focusgroepen

3.7 Data-analyse: Deel twee

Het tweede deel van de data-analyse (zie Figuur 3.1) richtte zich op het aggregeren van de individuele centrale publieke waarden aan de hand van de drie waardenclusters, voor het vergelijken van de waardenoriëntaties op de drie niveaus waarop gedeelde waarden werden verwacht – organisatie, afdeling en professionele groep – in de diverse contexten. Middels een *pattern-deducing* benadering kon worden vastgesteld of er sprake is van een verschuiving in de waardenoriëntaties, en in hoeverre deze verschuiving samenhangt met digitalisering.

3.7.1 Hoe zijn gedeelde waardenoriëntaties vastgesteld?

Ter bepaling van de waardenoriëntaties zijn de centrale waarden vastgesteld op het individuele niveau geconfronteerd met de drie waardenclusters. Er is per medewerker berekend welk percentage van de centraal gestelde waarden tot elk cluster behoorde, wat zicht gaf op de mate van gerichtheid op de drie clusters. Daarmee geven de individuele waardenoriëntaties de relatieve positie van medewerkers ten aanzien van de drie clusters weer.

Een manier om gedeelde waardenoriëntaties op het niveau van de organisatie, afdeling en professionele groep vast te stellen, is door middel van aggregatie. In de analyse zijn daarom de individuele waardenoriëntaties geaggregeerd en vervolgens vergeleken. Daarbij is gekeken naar de ratio van overeenkomsten binnen, en verschillen tussen, de waardenoriëntaties op deze drie niveaus. Dit gebeurde om te bepalen of er voldoende homogeniteit bestond in de waardenoriëntaties, zodat aggregatie mogelijk en zinvol was.

Om te onderzoeken in hoeverre de waardenoriëntaties overeenkwamen binnen de vier professionele groepen en verschillen tussen hen zichtbaar waren, is per groep geteld hoeveel publieke waarden zij centraal stellen (vgl. McPherson & Sauder, 2013). Op basis van deze aantallen is vervolgens per cluster het relatieve gewicht berekend, door het aandeel van de centraal gestelde waarden binnen dat cluster te bepalen ten opzichte van het totaal aantal centrale waarden binnen de betreffende groep. Daarna is per professionele groep vastgesteld in hoeverre de waardenfocus consistent was, om te bepalen of er een basis was voor het analyseren van gedeelde waarden op het professionele niveau. Deze aanpak maakte het mogelijk om patronen binnen groepen te herkennen, die wijzen op gedeelde waarden op het niveau van de professionele groep. Ter illustratie van dit proces is een tabel toegevoegd waarin per geïdentificeerde publieke waarde het aantal respondenten wordt weergegeven dat deze waarde als centraal beschouwde (zie Tabel 3.4).

Tabel 3.4 Waardenoriëntaties van de uitvoerders ten aanzien van digitalisering in abstracte zin

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Uitvoerders (10)</i>	Efficiëntie; geld (3), gelijkheid (5), juistheid (7), rechtmatigheid; burgers/ bedrijven (1), responsiviteit (3), tijdigheid van dienstverlening (9) = 28	Collegiale responsiviteit (5), efficiëntie; tijd (9), transparantie/inzicht; intern (1) = 15	Betrouwbaarheid (1), efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (3), stabiliteit (5), toegankelijkheid (8) = 18
	28/61 x 100% = 46%	15/61 x 100% = 25%	18/61 x 100% = 29%

3.7.2 Bepaling kenmerkende waarden

In dit onderzoek zijn publieke waarden als (mogelijk) kenmerkend aangemerkt, wanneer deze relatief vaak centraal staan voor medewerkers en derhalve een substantiële vertegenwoordiging onder medewerkers vormen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen twee typen kenmerkende waarden. Ten eerste zijn er publieke waarden die binnen specifieke professionele groepen breed gedragen worden en daarmee verbonden kunnen worden aan de identiteit van die groep. Deze waarden worden beschouwd als kenmerkend voor de betreffende professionele groep in een bepaalde context, bekeken vanuit het perspectief van die groep. Ten tweede zijn er publieke waarden die, in relatie tot een specifieke context, gedeeld worden door medewerkers uit verschillende organisaties, afdelingen, en professionele groepen. Deze waarden worden gezien als kenmerkend voor medewerkers in het algemeen en hebben betrekking op hun dagelijkse werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin of de casus van digitalisering 'EESSI'.

De waarden die voor een aanzienlijk deel – de helft of meer – van de medewerkers of groepsleden centraal staan, worden als kenmerkend beschouwd. Ter illustratie zijn in Tabel 3.5 de kenmerkende waarden van de uitvoerders ten aanzien van digitalisering in abstracte zin **vetgedrukt** weergegeven. Daarnaast zijn waarden die voor een kleiner deel van de medewerkers of groepsleden, minstens een kwart, centraal staan aangeduid als mogelijk kenmerkend. Deze waarden zijn *schuingedrukt* weergegeven in de tabel. Hoewel deze waarden voor een deel van de medewerkers/groepsleden belangrijk lijken te zijn, blijft de vraag open of ze daadwerkelijk kenmerkend zijn voor de gehele groep. Voor een nadere weergave van de wijze waarop deze (mogelijk) kenmerkende waarden zijn vastgesteld wordt verwezen naar de bijlagen (zie Bijlage 6, derde kolom).

Tabel 3.5 (Mogelijk) kenmerkende waarden van uitvoerders ten aanzien van digitalisering in abstracte zin

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Uitvoerders (10)</i>	<i>Efficiëntie; geld (3), gelijkheid (5), juistheid (7), rechtmatigheid; burgers/ bedrijven (1), responsiviteit (3), tijdigheid van dienstverlening (9) = 28</i>	Collegiale responsiviteit (5), efficiëntie; tijd (9), transparantie/inzicht; intern (1) = 15	Betrouwbaarheid (1), efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (3), stabiliteit (5), toegankelijkheid (8) = 18
	28/61 x 100% = 46%	15/61 x 100% = 25%	18/61 x 100% = 29%

3.7.3 Hoe zijn verschuivingen in de waardenoriëntaties vastgesteld?

Om inzicht te verkrijgen in de invloed van digitalisering op de prioritering van publieke waarden, in termen van verschuivingen in waardenoriëntaties, zijn de waardenoriëntaties van de professionele groepen in verschillende contexten onderzocht. De invloed van digitalisering kon niet direct worden gemeten, maar vereiste een indirecte benadering. Deze benadering omvat vier opeenvolgende stappen:

- 1) *Waardenoriëntaties gericht op werk*: Eerst zijn de waardenoriëntaties van professionele groepen in kaart gebracht in relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden. Deze waardenoriëntaties dienden als referentiekader op basis waarvan de overige waardenoriëntaties in het kader van digitalisering zijn vergeleken.
- 2) *Waardenoriëntaties gericht op digitalisering in abstracte zin*: Daarna is onderzocht welke waarden professionele groepen belangrijk vinden in relatie tot digitalisering in een meer algemene, abstracte vorm. Deze stap is gericht op de bredere opvattingen over wat digitalisering idealiter zou moeten zijn, in termen van publieke waarden.
- 3) *Waardenoriëntaties gericht op de casus van digitalisering 'EESSI'*: Daarna is ingezoomd op waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen gerealiseerde waarden (*enacted values*) en potentiële waarden (*espoused values*). Naast de waardenoriëntaties in relatie tot EESSI zijn ook de beslissingen die zijn genomen tijdens het implementatieproces geanalyseerd. Omdat gedragingen niet altijd direct of eenduidig voortkomen uit waarden, konden beslissingen niet één-op-één vertaald worden naar specifieke publieke waarden. In plaats daarvan fungeerden deze beslissingen als indicaties – een soort check – van een bredere waardenfocus van de professionele groepen, ingedeeld in één van de drie waardenclusters.

Het is belangrijk op te merken dat hoewel de genomen beslissingen een bepaalde waardenfocus weerspiegelen of juist tegenspreken, deze beslissingen vaak niet het resultaat waren van een bewuste keuze om een specifieke publieke waarde te realiseren. Medewerkers zijn gevraagd naar de afwegingen die zij maakten bij concrete beslismomenten. Terwijl sommige medewerkers bewust en expliciet een afweging hebben gemaakt tussen bepaalde waarden, deed de meerderheid van de medewerkers dit niet. In de meeste gevallen zijn de beslissingen dus niet ‘waardenbewust’ genomen.

3.7.3.1 Inconsistenties als indicatie van verschuiving in waardenoriëntaties

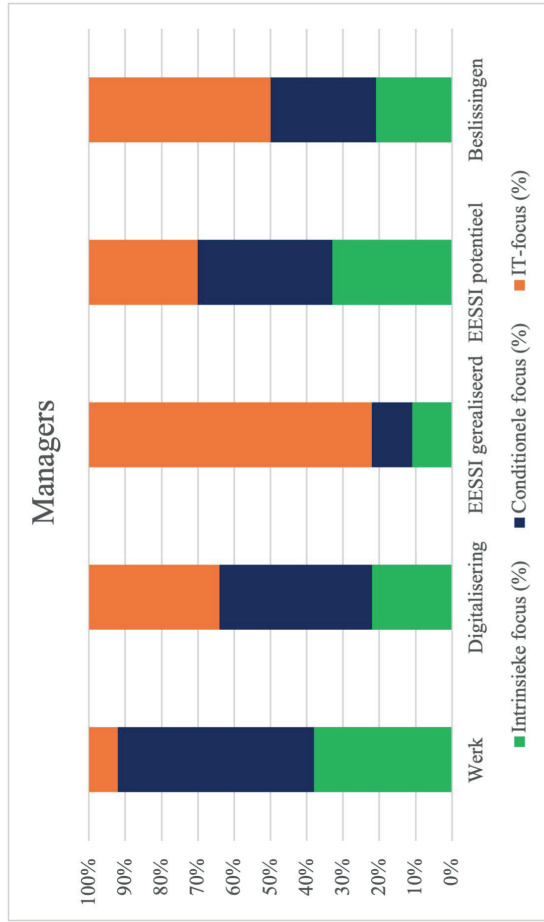
Vervolgens is onderzocht in hoeverre er sprake is van een verschuiving in hoe professionele groepen publieke waarden prioriteren in verschillende contexten en hoe digitalisering samenhangt met deze verschuiving. Dit is gedaan door de waardenoriëntaties van de professionele groepen en hun (mogelijk) kenmerkende waarden in de onderzochte contexten met elkaar te vergelijken. De focus lag hierbij op het identificeren van inconsistenties in de waardenoriëntaties van professionele groepen tussen de verschillende contexten (zie Tabel 3.6), aangezien deze inconsistenties laten zien dat er verschuivingen zijn in de prioritering van publieke waarden. Dergelijke verschuivingen wijzen op een invloed van digitalisering op het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers.

Het vaststellen van de invloed van digitalisering op publieke waarden betekent niet simpelweg het vergelijken van een situatie vóór de casus van digitalisering ‘EESSI’ met de huidige stand van zaken, aangezien EESSI – en digitalisering in abstracte zin – al vergaand is doorgevoerd. In plaats daarvan richtte dit onderzoek zich op hoe medewerkers waarden prioriteren in hun reguliere werkpraktijken, in vergelijking met hoe zij waarden prioriteren in het kader van digitaliseringsprocessen. Deze vergelijking gaf zicht op hoe digitalisering daadwerkelijk van invloed is op waardenoriëntaties van professionele groepen.

Tabel 3.6 Waardenoriëntaties en beslissingen van de managers

Professionele groep	Waarden ten aanzien van werk	Waarden ten aanzien van digitalisering	Waarden ten aanzien van EESSI ger.	Waarden ten aanzien van EESSI pot.	Genomen beslissingen
Managers	- Conditionele cluster (54%) - Intrinsic cluster (38%) - IT-cluster (8%)	- Conditionele cluster (42%) - IT-cluster (36%) - Intrinsic cluster (22%)	- IT-cluster (78%) - Intrinsic cluster (11%) - Conditionele cluster (11%)	- Conditionele cluster (37%) - Intrinsic cluster (33%) - IT-cluster (30%)	- IT-cluster (50%) - Conditionele cluster (29%) - Intrinsic cluster (21%)

Om de resultaten inzichtelijker te maken, zijn deze ook gepresenteerd in visualisaties. Ter illustratie, zie het volgende figuur:



Figuur 3.4 Visualisatie waardenoriëntaties en beslissingen van de managers

3.8 Overzicht: Empirische bestudering van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden

In dit hoofdstuk is de onderzoeksbenadering voor het empirisch bestuderen van de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in overheidsorganisaties uiteengezet. Daarmee is antwoord gegeven op de tweede deelvraag van het onderzoek: *‘Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties empirisch onderzocht worden?’*. Dit proefschrift is exploratief van aard en hanteert een kwalitatieve casestudy-strategie om zicht te krijgen op de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties. De relatie is onderzocht aan de hand van de casus ‘EESSI’ – *Electronic Exchange of Social Security Information* – binnen drie verschillende uitvoeringsorganisaties: de Belastingdienst (BD), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De combinatie van praktische relevantie, theoretisch potentieel en methodologische geschiktheid maakte het EESSI-project tot een bijzonder geschikte casus om de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te onderzoeken. Het onderzoek bevat elementen van zowel een *embedded* casestudy als een vergelijkende casestudy, aangezien de relatie tussen digitalisering en publieke waarden binnen verschillende organisaties, afdelingen en professionele groepen met elkaar zijn vergeleken.

Waardenovertuigingen zijn abstract, subjectief en contextafhankelijk; ze manifesteren zich in meningen, houdingen, voorkeuren, besluitvorming en acties van individuen. Het onderzoeken van de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden vereiste daarom een stapsgewijze en systematische aanpak. In dit onderzoek is dit als volgt uitgevoerd:

1. Proces van dataverzameling: Er heeft op drie momenten dataverzameling plaatsgevonden: open interviews (ronde één), semigestructureerde interviews (ronde twee) en focusgroepen (ronde drie). Tijdens de dataverzameling is in kaart gebracht welke waarden medewerkers belangrijk achten in verschillende contexten: ten aanzien van werk, digitalisering in abstracte zin en de casus van digitalisering ‘EESSI’. Om zicht te krijgen op de waardenovertuigingen van medewerkers is tijdens de dataverzameling onderzocht hoe deze tot uiting kwamen in taal en in gedrag. Hoewel ook andere bronnen zijn geraadpleegd (zoals relevante wet- en regelgeving, beleidsstukken en interne documenten), dienden deze documenten voornamelijk ter ondersteuning van de institutionele en organisatorische inkadering van de casus. Ze hebben geen centrale rol gespeeld in de uiteindelijke data-analyse.

2. Data-analyse – deel één: In het eerste deel van de data-analyse zijn individuele publieke waarden geïdentificeerd en is de centraliteit hiervan bepaald. Dit gebeurde met behulp van verschillende rondes van codering en sluit aan bij een *pattern-inducing* benadering. Na het vaststellen van de centrale waarden zijn deze geordend en teruggebracht tot drie aandachtsgebieden. Deze clustering vormde de basis voor de volgende analyse.
3. Data-analyse – deel twee: Door de clustering konden de individuele waardenoriëntaties worden geaggregeerd tot een betekenisvol niveau, om vast te stellen op welk niveau er sprake is van gedeelde waarden. Het niveau van de professionele groep bleek de meeste analytische houvast te bieden. Vervolgens zijn aan de hand van de waardenclusters de waardenoriëntaties van de professionele groepen in verschillende contexten vergeleken met elkaar. Zo konden verschuivingen in de waardenoriëntaties van medewerkers zichtbaar worden gemaakt. Het clusteren, aggregeren en vergelijken van waarden sluit aan bij een *pattern-deducing* benadering.

Het volgende hoofdstuk beschrijft de casus 'EESSI', met specifieke aandacht voor de organisatorische inbedding en het verloop van het implementatieproces. Deze beschrijving vormt de achtergrond voor de empirische hoofdstukken, waarin onder meer de interpretatie en prioritering van publieke waarden in relatie tot EESSI worden behandeld.

4. Casusbeschrijving EESSI

In dit hoofdstuk wordt het proces geschetst dat volgt op de introductie van de casus van digitalisering: ‘*Electronic Exchange of Social Security Information*’ (EESSI). Daarmee wordt ingegaan op de derde deelvraag van dit proefschrift: ‘*Hoe is EESSI geïntroduceerd en in de praktijk gebracht?*’. De implementatie van EESSI is een voorbeeld van een grootschalig digitaliseringsproces binnen verschillende overheidsorganisaties. Het EESSI-systeem is ontworpen om als digitale snelweg de gegevensuitwisseling tussen 32 landen, waarvan 28 EU-landen (Europese Unie) en vier EFTA-landen (*European Free Trade Association*), te verbeteren op het gebied van sociale zekerheid (Document UWV1, 2017). Door middel van EESSI wisselden in 2022 ruim 14.000 bevoegde overheidsinstellingen elektronisch socialezekerheidsgegevens met elkaar uit (Document BD5, 2022; Document UWV4, 2022). Naar verwachting wisselden deze instellingen tussen de 500 miljoen en één miljard berichten uit per jaar (Document SVB1, 2018).

Het EESSI-project betreft een wettelijk traject geïnitieerd door de Europese Commissie (Document UWV4, 2022). Voor een uitgebreider overzicht van de wettelijke basis en invoering van EESSI wordt verwezen naar de bijlagen (zie Bijlage 7 tot en met 9).

4.1 Doelstelling EESSI-project

Het EESSI-project beoogt de gegevensuitwisseling tussen sociale zekerheidsinstellingen binnen de EU/EFTA-landen zowel te verbeteren als te digitaliseren, teneinde de rechten en voordelen op het gebied van sociale zekerheid van personen en hun gezinsleden die zich binnen de Europese Unie verplaatsen te verzekeren (Verordening 1408/71/EEG; Verordening 883/2004/EU; Verordening 987/2009/EU). Specifiek dient het verbeteren van de structuur en de volledigheid van gegevensuitwisseling de kwaliteit van socialezekerheidsgegevens te verhogen (Document BD1, 2018; Document BD5, 2022). Indien alle informatie elektronisch en volgens vaste afspraken wordt uitgewisseld via EESSI, is er namelijk meer zekerheid rondom de betrouwbaarheid voor zowel de zender als de ontvanger. De onderliggende gedachte hierbij is dat het gebruik van gestandaardiseerde procesbeschrijvingen en uitwisselingsformulieren de hoeveelheid menselijke fouten vermindert, waardoor de instellingen minder geconfronteerd worden met verkeerde en onvolledige informatie. Daarnaast is EESSI bedoeld om fraude tegen te gaan middels het versterken van de procedures inzake de wederzijdse bijstand tussen de instellingen bij het invorderen van schuldvorderingen (Document UWV3, 2022). Daarmee wordt ook getracht de houdbaarheid van de regelingen omtrent sociale zekerheid te verzekeren (Verordening 987, ov. 19, 2009). Verder is het uitgangspunt dat de elektronische snelweg de gegevensuitwisseling veiliger en efficiënter maakt. Met het oog op efficiëntie kan de vaststelling van

rechten naar verwachting sneller plaatsvinden door de elektronische uitwisseling, wat leidt tot verkorte wachttijden voor burgers (Document UWV1, 2017). Ten slotte streeft EESSI naar het verlichten van de administratieve lasten voor burgers die over landsgrenzen wonen en werken (Document BD1, 2018). Overigens veranderde er voor burgers niets in de wijze waarop zij gegevens aanleveren, oftewel de procedures, aangezien EESSI uitsluitend betrekking heeft op de communicatie tussen sociale zekerheidsinstituten (Document UWV1, 2017). Om bovenstaande doelen te realiseren is het EESSI-systeem ontworpen.

4.2 Ontwerp EESSI-systeem

EESSI vervangt – grotendeels – de papieren uitwisseling van socialezekerheidsgegevens door elektronische uitwisseling en verbindt lidstaten via nationale aansluitpunten (Document BD5, 2022; Document UWV1, 2017). De uitwisseling van gegevens middels het EESSI-systeem vindt als volgt plaats: via een applicatie in eigen huis verstuurt een instituut een verzoek om informatie naar een aansluitpunt in het eigen land (Document UWV4, 2022). Vanuit dit aansluitpunt wordt het verzoek gerouteerd naar een aansluitpunt in een ander land via het sTESTA-netwerk. sTESTA staat voor ‘*secure Trans-European Services for Telematics between Administrations*’ en wordt beheerd door de Europese Commissie (Mulder, 2024). De Europese Commissie liet voor EESSI een centrale infrastructuur bouwen die de aansluitpunten van de benodigde informatie voorziet om de berichten te routeren. Dit wordt ook wel de ‘*Institution Repository*’ genoemd en is te vergelijken met een soort ‘Gouden Gids’ (Document UWV2, 2018). Vervolgens wordt vanaf het aansluitpunt in het andere land het verzoek afgeleverd bij het geadresseerde instituut. Daarmee omvat EESSI landelijke applicaties, aansluitpunten en de omgeving (het sTESTA-netwerk) waarin via de aansluitpunten de gegevens elektronisch uitgewisseld worden.

De gegevensuitwisseling is gebaseerd op procesbeschrijvingen die op Europees niveau zijn afgesproken en vastgelegd in ‘*business use cases*’ (BUC’s) en vindt plaats middels ‘*structured electronic documents*’ (SED’s) (Document SVB1, 2018). Voor de verschillende processen zijn afzonderlijke BUC’s ontwikkeld, die voorschrijven welk bericht moet worden verstuurd (Document BD4, 2019; Document SVB2, 2018). Er bestaan BUC’s voor het opvragen van algemene informatie, het achterhalen van een woonplaats (informatieverzoek, betwisting, of beslissing), het doorsturen van een verkeerd ontvangen document naar het juiste instituut, een overlijdensbericht, het opvragen van informatie voor het innen van een vordering, en het verrekenen van teveel uitbetaalde uitkering (verzoek op inhouding). Zodoende zijn de processen

gericht op het verzorgen van transnationale sociale zekerheid, gestandaardiseerd tussen de lidstaten (Document UWV2, 2018). Voor elke BUC vindt de uitwisseling van gegevens plaats middels verschillende berichtenformats (SED's) die de toepasselijke wetgeving weerspiegelen, waarbij één BUC bestaat uit meerdere SED's. De SED's zijn beschikbaar in alle officiële talen van de EU en vervangen de papieren E-formulieren; de (tevens geharmoniseerde) Europese formulieren die werden gebruikt voor het uitwisselen van gegevens voorafgaand aan de invoering van EESSI (Document UWV2, 2018). Kortom beschrijven de BUC's voor iedere zaak precies welke berichten (SED's) moeten worden uitgewisseld om een zaak succesvol af te ronden. EESSI schrijft daarmee redelijk uitgebreid, via circa 100 BUC's en 300 SED's, voor hoe gegevens uitgewisseld dienen te worden (Document UWV4, 2022). De BUC's en SED's zijn allemaal opgenomen in het '*Common Data Model*', ook wel het logisch ontwerp, van EESSI (Document UWV3, 2022).

Een belangrijk onderdeel in de implementatie van EESSI is de RINA-applicatie (*Reference Implementation for a National Application*). De RINA-applicatie werd door de Europese Commissie ontwikkeld als een voorbeeldapplicatie die lidstaten konden gebruiken als uitgangspunt bij het ontwikkelen van hun eigen nationale applicatie. RINA vormt de applicatie waarmee bevoegde instellingen elektronische berichten kunnen aanmaken, versturen en ontvangen, overeenkomstig de op Europees niveau vastgestelde procesbeschrijvingen.

4.3 Implementatie en toepassing van EESSI

In het geval van EESSI is digitalisering in de praktijk gebracht op drie niveaus: het Europese niveau, het Nederlandse niveau en het niveau van de uitvoeringsorganisaties. Het is van belang om te begrijpen hoe EESSI is georganiseerd op alle drie de niveaus en welke ontwikkelingen zich daarbij hebben afgespeeld, aangezien dit bepalend was voor de kaders waarbinnen het digitaliseringsproces vorm kon krijgen in de praktijk. De bijlagen bevatten daarom een uitwerking van de organisatie en ontwikkelingen rondom EESSI op het Europese en nationale niveau (zie Bijlage 8).

De start van het ontwerp- en implementatieproces van EESSI – gericht op de ontwikkeling van de BUC's, SED's en de referentieapplicatie RINA – vond plaats op Europees niveau. Deze fase was juridisch ingestoken en technisch uitgewerkt door Europese ontwikkelteams. Daarmee werd een uniforme basis gelegd voor de verschillende lidstaten. In de volgende paragrafen wordt verder ingegaan op de inrichting en uitrol van EESSI binnen de Nederlandse uitvoeringsorganisaties.

Het betreft de Belastingdienst (BD), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het Centraal Administratiekantoor (CAK) maakt formeel ook deel uit van het EESSI-project, maar valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

4.3.1 Van Europese kaders naar de uitvoeringspraktijk

In de Nederlandse context hebben de drie onderzochte uitvoeringsorganisaties de doelstellingen van EESSI, zoals geformuleerd door de Europese Commissie, vertaald naar interne projectdoelstellingen. Net als de Europese doelstellingen waren deze primair gericht op het digitaliseren van de uitwisseling van socialezekerheidsgegevens, conform de in werking getreden Europese verordeningen (Document BD1, 2018). De implementatie van het EESSI-systeem stelt de uitvoeringsorganisaties in staat om elektronisch berichten te ontvangen van en verzenden naar de deelnemende instituten (Document BD5, 2022; Document SVB1, 2018; Document UWV2, 2018). Indien een deelnemend instituut zelf niet in staat was om gegevens digitaal uit te wisselen, bleef de uitwisseling op papier bestaan. De scope van het project omvatte allereerst het inrichten en opleveren van de benodigde technologische voorzieningen, met als doel een werkend IT-systeem te realiseren. Daarnaast was het noodzakelijk dat de uitvoeringsmedewerkers werden opgeleid in het gebruik van het systeem (Document UWV2, 2018).

Hoewel de implementatie van EESSI werd voorgeschreven op het Europese niveau en gecoördineerd op het nationale niveau (de 'wat'-vraag), hadden de sociale zekerheidsinstituten autonomie in de uitvoering en in het nemen van beslissingen over welke stappen zij zouden zetten om de volledige invoering van EESSI te realiseren (de 'hoe'-vraag). Dit gaf de uitvoeringsorganisaties een aanzienlijke vrijheid in de invulling van de implementatie van EESSI, mits zij binnen de vastgestelde wettelijke kaders opereerden (Document BD2, 2019). Zo konden de uitvoeringsorganisaties zelf bepalen in hoeverre zij gebruik wilden maken van de applicatie die door de Europese Commissie ter beschikking werd gesteld (Document SVB1, 2018). De aanwezigheid van deze vrijheid impliceert dat er verschillen konden ontstaan tussen uitvoeringsorganisaties. Gezien de mogelijkheid dat de betrokken uitvoeringsorganisaties verschillende beslissingen zouden nemen, waren separate beschrijvingen van de inrichting en uitrol van EESSI binnen de organisaties nodig. Het verloop van de implementatieprocessen van de drie uitvoeringsorganisaties is samengevat in Tabel 4.1. Voor een gedetailleerde uitwerking hiervan wordt verwezen naar de bijlagen (zie Bijlage 9).

Tabel 4.1 Overzicht implementatieprocessen van de drie uitvoeringsorganisaties

	Belastingdienst	SVB	UWV
<i>Fase 1</i>	- Onduidelijkheid en onzekerheid - Uitblijven uitvoeringstoets	- Onduidelijkheid en onzekerheid - Project bestempeld als onuitvoerbaar	- Onduidelijkheid en onzekerheid - Project bestempeld als uitvoerbaar met bepaalde randvoorwaarden
<i>Fase 2</i>	- Druk van E7 besluit leidde tot prioriteit - Interne impasse - Project tijdelijk <i>on hold</i> gezet	- Ontwikkelen eenvoudige variant als uitvoerbaar alternatief - Druk van E7 besluit leidde tot koerswijziging	- Conformereren aan de eisen van de Europese Commissie - Opleidingstraject ontworpen om uitvoering voor te bereiden
<i>Fase 3</i>	- Risicoanalyse herijken en besluit tot vrijgave - Herstart project - Aanvullende maatregelen getroffen	- Ontwikkelen volledige variant (aansluiten op alle processen) - Stapsgewijs volledige variant uitvoerbaar gemaakt	- Uitvoeren opleidingstraject - Naar aanleiding van ADR-rapport aanvullende eisen gesteld aan Europese Commissie met betrekking tot het systeem
<i>Fase 4</i>	- Livegang EESSI	- Livegang EESSI	- Livegang EESSI
<i>Fase 5</i>	- Doorontwikkeling en verkenning mogelijkheden intern hosten - Van project naar operationele dienst	- Overstap naar SENNA ¹⁰ - Doorontwikkeling - Van project naar operationele dienst	- Resterende functionaliteiten geïmplementeerd (alle processen aangesloten) - Doorontwikkeling - Van project naar operationele dienst

De Belastingdienst, SVB en UWV hebben ieder op eigen wijze vormgegeven aan het EESSI-project. Als gevolg van de uitvoeringsvrijheid namen de betrokken overheidsorganisaties zelfstandige besluiten binnen de Europese kaders, wat leidde tot enkele variaties in de wijze waarop EESSI werd geïmplementeerd (zie Tabel 4.2). Deze verschillen kwamen onder meer tot uiting in de projectverantwoordelijkheid, de gehanteerde technische oplossing, de technische infrastructuur en het aantal aangesloten processen.

Tabel 4.2 Overzicht zelfstandige besluiten van de drie uitvoeringsorganisaties

	Belastingdienst	SVB	UWV
<i>Inkadering project</i>	Centrale Administratieve Processen - Keten Loonheffingen	Directie Sociale Verzekeringen (uitvoerend)	Gegevensdiensten (technisch)
<i>Applicatie</i>	RINA-applicatie extern gehost en beheerd door RINIS	SENNA-applicatie intern gehost en beheerd	RINA-applicatie extern gehost en beheerd door RINIS
<i>Nationaal aansluitpunt</i>	Geregeld door RINIS	Geregeld door RINIS	Geregeld door RINIS
<i>Berichtenstroom</i>	500-2.000 berichten	>1.000.000 berichten	300.000 berichten

¹⁰. De SVB EESSI New National Application (SENNA).

4.4 Overzicht: Casus- en procesbeschrijving 'EESSI'

In dit hoofdstuk is ter beantwoording van de derde deelvraag uiteengezet hoe de casus van digitalisering 'EESSI' (*Electronic Exchange of Social Security Information*) is geïntroduceerd en in de praktijk gebracht. Dit hoofdstuk is voornamelijk beschrijvend en dient de lezer te voorzien van achtergrondinformatie over de casus van digitalisering. Met de implementatie van EESSI beoogde de Europese Commissie de uitwisseling van socialezekerheidsgegevens tussen Europese overheidsorganisaties te verbeteren en te digitaliseren. Elektronische gegevensuitwisseling moet leiden tot een meer gestructureerde en snellere overdracht van informatie tussen lidstaten, met als uiteindelijk doel een betrouwbaardere en efficiëntere berekening van sociale zekerheidsrechten voor burgers. Bij EESSI vindt de uitwisseling van gegevens plaats volgens vooraf vastgelegde procesbeschrijvingen, zogenoemde *business use cases* (BUC's), en uitgevoerd aan de hand van verschillende berichtenformats die de relevante wet- en regelgeving weerspiegelen; de *structured electronic documents* (SED's).

Deze beschrijving vormt de basis voor het empirische hoofdstuk over de casus van digitalisering (hoofdstuk zes), waarin wordt ingegaan op de interpretatie en prioritering van publieke waarden in relatie tot EESSI. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk vijf) wordt eerst onderzocht welke publieke waarden medewerkers nastreven in relatie tot digitalisering in abstracte zin.

5. Digitalisering interpreteren vanuit publieke waarden

Het eerste empirische hoofdstuk behandelt de vraag: *‘Welke publieke waarden streven medewerkers na in digitaliseringsprocessen?’*. De focus ligt op digitalisering in een meer abstracte vorm, los van een specifiek systeem of project. Om te weten te komen of digitalisering van invloed is op de waardenovertuigingen van medewerkers in publieke organisaties, is het noodzakelijk eerst zicht te krijgen op het algemene normatieve referentiekader van medewerkers. Daarom gaat het eerste deel van het hoofdstuk in op de waardenovertuigingen van medewerkers ten aanzien van hun dagelijkse werkzaamheden.

De waardenovertuigingen ten aanzien van werk blijken zich te groeperen rond drie verschillende aandachtsgebieden; een intrinsieke focus (gericht op de publieke taak), een conditionele focus (gericht op de randvoorwaarden voor uitvoering) en een focus op IT-aspecten (gericht op technologische aspecten). Door de waarden te clusteren op basis van focus ontstond een basisstructuur die als uitgangspunt diende voor het vaststellen van de waardenoriëntaties van medewerkers. Deze waardenoriëntaties geven aan in welke mate de centrale waarden van een individu of groep aansluiten bij elk van de drie clusters, oftewel de scores per cluster.

Om metingen en uitspraken op het niveau van individuele medewerkers te kunnen overstijgen, is vervolgens inductief vastgesteld of groepering mogelijk is op het niveau van de organisatie, afdeling of professionele groep. Deze inductieve analyse leidde tot aggregatie op het niveau van de professionele groep, waarbij vier verschillende groepen werden onderscheiden: managers, ondersteuners, IT-specialisten en uitvoerders.

Het tweede deel van het hoofdstuk onderzoekt de waardenovertuigingen van medewerkers in relatie tot digitalisering in abstracte zin. Ook hier wordt gewerkt met de drie waardenclusters. Eerst wordt een overkoepelend beeld geschetst van hoe medewerkers digitalisering interpreteren in termen van publieke waarden. Daarna worden de individuele waardenovertuigingen per professionele groep geanalyseerd.

5.1 Drie waardenclusters

De algemene waardenovertuigingen ten aanzien van werk bestaan uit ideeën en opvattingen van de medewerkers van de Belastingdienst, SVB en UWV, over de waarden die zij waarderen en nastreven in de context van hun dagelijkse werkzaamheden. Deze waardenovertuigingen zijn onderzocht op individueel niveau, met als doel het

identificeren en interpreteren van de centrale¹¹ publieke waarden per medewerker. Dit resulteerde in een omvangrijke lijst van publieke waarden (zie Bijlage 10, Tabel B10).

Na het coderen van de publieke waarden zijn deze waarden gecategoriseerd in drie clusters (zie Tabel 5.1). Op basis van de analyse van de gecodeerde waarden blijkt er grofweg sprake te zijn van drie inhoudelijk te onderscheiden aandachtsgebieden (zoals toegelicht in paragraaf 3.6.3). Dit leidde tot de vorming van drie waardenclusters:

1. Cluster één richt zich op de kwaliteit van dienstverlening, in termen van de relatie tot burgers en de maatschappelijke bijdrage van de uitvoeringsorganisaties. Dit cluster bestaat uit waarden die eigen zijn aan publieke dienstverlening, zoals gelijkheid, inclusiviteit en rechtsbescherming. Deze waarden zijn volgens medewerkers fundamenteel voor het vervullen van hun publieke taak. Om die reden krijgt dit cluster het label: intrinsieke focus.
2. Cluster twee omvat de waarden die betrekking hebben op de interne processen van de organisatie. Het gaat daarmee om een conditionele focus. Waarden in dit cluster zijn gefocust op het streven naar optimale bedrijfsvoering en de vraag of interne processen naar behoren verlopen. Te denken valt aan waarden als innovativiteit, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid. Deze waarden worden gezien als faciliterende of ondersteunende waarden; ze staan in dienst van het primaire proces van dienstverlening.
3. Het derde cluster richt zich op de kwaliteit van technologische ondersteuning in een organisatie en vertegenwoordigt een IT-focus. Dit cluster omvat de waarden die op zowel dienstverleningsaspecten als intra-organisatorische aspecten gericht zijn, maar specifiek aan digitale technologieën en het adequaat functioneren hiervan worden gekoppeld. Voorbeelden zijn gebruiksvriendelijkheid, robuustheid en stabiliteit. Net als bij de conditionele focus worden de waarden in dit cluster begrepen als ondersteunend.

¹¹ De waarden die worden behandeld in dit onderzoek staan dus voor minstens één medewerker van de drie uitvoeringsorganisaties centraal.

Tabel 5.1 Clustering publieke waarden ten aanzien van werk

Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
- Continuïteit dienstverlening	- Collegiale responsiviteit	- Efficiëntie (systeem)
- Efficiëntie (geld)	- Efficiëntie (tijd)	- Gebruiksvriendelijkheid
- Gelijkheid (behandeling)	- Innovativiteit	- Privacy
- Inclusiviteit	- Rechtmatigheid (organisatie)	- Robuustheid
- Juistheid	- Resultaatgerichtheid	- Stabiliteit
- Klantvriendelijkheid	- Samenwerkingsbereidheid	- Toegankelijkheid
- Maatwerk	- Transparantie (intern)	- Veiligheid
- Menselijkheid	- Uitvoeringsgerichtheid	
- Rechtmatigheid (burgers/ bedrijven + medewerker)	- Zorgvuldigheid (risico's)	
- Rechtvaardigheid (eerlijkheid)		
- Rechtsbescherming		
- Responsiviteit		
- Tijdigheid van dienstverlening		
- Transparantie (extern)		

De clustering levert een analytisch kader op dat inzicht geeft in de diverse aandachtsgebieden die aanwezig zijn binnen de drie uitvoeringsorganisaties, waarmee vervolgens de waardenoriëntaties van medewerkers bepaald kunnen worden. Voor een toelichting op de gehanteerde kernbegrippen wordt verwezen naar Tabel 3.1 in hoofdstuk drie.

5.2 Individuele centrale publieke waarden aggregeren

Om zicht te krijgen op eventuele patronen in de waardenovertuigingen van medewerkers wordt onderzocht op welk niveau betekenisvolle aggregatie mogelijk is. Zoals toegelicht in het methodologische hoofdstuk (zie paragraaf 3.4.1), hebben de betrokken afdelingen van de drie uitvoeringsorganisaties geen duidelijke afbakening en zijn ze ongelijksoortig. Dit maakt dat het bestaan van gedeelde waarden op dit niveau onwaarschijnlijk is. Uit de eerste interpretatie van de resultaten komt ook geen overtuigende basis naar voren om de waardenovertuigingen verder te analyseren op het afdelingsniveau: er is geen sprake van duidelijke overeenkomsten binnen, of verschillen tussen, de waardenoriëntaties van afdelingen. Daarom is het niveau van de afdeling niet meegenomen in de verdere analyse. Daarnaast is ervoor gekozen het organisatieniveau niet leidend te laten zijn in de analyse, hoewel het voorkomen van gedeelde waarden op dit niveau niet wordt uitgesloten. In dit hoofdstuk staat daarom de vraag centraal of aggregatie op het niveau van de professionele groep mogelijk en relevant is, met oog voor de potentiële invloed van de organisatiecontext.

5.2.1 Waardenoriëntaties van de professionele groepen ten aanzien van algemene werkzaamheden

Om de waardenoriëntaties van de professionele groepen in kaart te brengen, worden de individueel geïdentificeerde centrale publieke waarden gericht op werk geaggregeerd naar vier professionele groepen: managers, ondersteuners, IT-specialisten en uitvoerders. Vervolgens worden de centrale waarden per professionele groep geconfronteerd met de drie waardenclusters, wat procentueel zicht geeft op de mate van gerichtheid op elk cluster (zoals toegelicht in paragraaf 3.7.1). De berekeningswijze en het volledige overzicht zijn opgenomen in de bijlagen (zie Bijlage 11, Tabel B11).

Tabel 5.2 Waardenoriëntaties professionele groepen gericht op werk

Professionele groep	Waardenoriëntaties werk
<i>Managers</i>	- Conditionele focus (54%) - Intrinsieke focus (38%) - IT-focus (8%)
<i>Ondersteuners</i>	- Intrinsieke focus (49%) - Conditionele focus (46%) - IT-focus (5%)
<i>IT-specialisten</i>	- Conditionele focus (57%) - IT-focus (27%) - Intrinsieke focus (17%)
<i>Uitvoerders</i>	- Intrinsieke focus (91%) - Conditionele focus (6%) - IT-focus (3%)

De tabel laat duidelijke verschillen zien tussen de waardenoriëntaties ten aanzien van werk van de vier professionele groepen (zie Tabel 5.2). Managers richten zich hoofdzakelijk op waarden uit het conditionele cluster in hun dagelijkse werkzaamheden (54%). Dit wijst erop dat deze professionele groep vooral belang hecht aan het realiseren van een optimale bedrijfsvoering en adequate interne processen. Het volgende citaat illustreert de focus van deze professionele groep op interne processen: *‘Uiteindelijk ben je verantwoordelijk om te zorgen dat de mensen die het moeten doen, gefaciliteerd worden, richting krijgen, de middelen krijgen, de juiste bemensing krijgen’* (R20). Twee waarden uit dit cluster, te weten collegiale responsiviteit en resultaatgerichtheid, blijken kenmerkend te zijn voor de managers. Een derde waarde uit dit cluster, samenwerkingsbereidheid is mogelijk een kenmerkende waarde. Daarnaast blijkt de focus van managers gericht te zijn op waarden uit het intrinsieke cluster (38%), wat erop wijst dat deze professionele groep ook belang hecht aan de kwaliteit van dienstverlening. Hierbij blijkt dat responsiviteit een kenmerkende

waarde is voor de managers. Verder richten de waardenoriëntaties van de managers zich in mindere mate op waarden die bij het IT-cluster horen (8%). Dit geeft aan dat er minder nadruk wordt gelegd op aspecten die te maken hebben met het wenselijk functioneren van IT-systemen. Er zijn ook geen (mogelijk) kenmerkende waarden uit dit cluster.

De ondersteuners stellen vooral waarden centraal die onder het intrinsieke en conditionele cluster vallen (respectievelijk 49% en 46%). Deze verdeling suggereert dat zij in hun werk voornamelijk belang hechten aan waarden die zijn gerelateerd aan de kwaliteit van dienstverlening, evenals waarden op het terrein van de interne processen. Deze tweevoudige focus blijkt ook uit het volgende citaat: *'Je bent één van de radars in het hele systeem. Als er geen procesmodellen zijn, dan kan er wat blokkeren bij de afdelingen. En als er geen brieven zijn, dan kan de uitvoering hun werk niet doen. Dus ja, dat is eigenlijk in een heel systeem van werken van beginproduct naar eindproduct'* (R40). Kenmerkende waarden van de ondersteuners zijn responsiviteit uit het intrinsieke cluster en collegiale responsiviteit uit het conditionele cluster, welke beiden door meer dan de helft van de ondersteuners als centraal worden beschouwd. Daarnaast zijn de waarden samenwerkingsbereidheid, rechtsbescherming, tijdigheid van dienstverlening en uitvoeringsgerichtheid, wederom uit het intrinsieke en conditionele cluster, mogelijk kenmerkend. Verder zijn er bij de ondersteuners geen mogelijk kenmerkende waarden uit het IT-cluster aangetroffen.

De waardenoriëntaties van de IT-specialisten richten zich primair op waarden uit het conditionele cluster (57%), gevolgd door waarden van het IT-cluster (27%), en in mindere mate op waarden uit het intrinsieke cluster (17%). Dit laat zien dat de IT-specialisten een sterke nadruk leggen op aspecten die verband houden met de interne processen van de organisatie, gevolgd door een nadruk op IT-gerelateerde aspecten. Deze groep lijkt in mindere mate gefocust te zijn op aspecten gelinkt aan de kwaliteit van dienstverlening. Een IT-specialist geeft hierover de volgende toelichting: *'de klant is niet zozeer de burger of een bedrijf in dit geval, dus buiten de Belastingdienst, maar dan heb je het over interne klanten ten opzichte van de Informatievoorziening, de technische kant. Dus er zijn allemaal mensen die applicaties gebruiken om hun werk te kunnen doen. Die applicaties worden onderhouden en beheerd door de ICT en wij helpen dus als er iets mis is met het systeem, zodat een gebruiker zijn werk weer kan doen'* (R12). Voor deze professionele groep is collegiale responsiviteit uit het conditionele cluster een kenmerkende waarde. Daarnaast zijn de waarden resultaatgerichtheid, samenwerkingsbereidheid en uitvoeringsgerichtheid mogelijk kenmerkende waarden, die wederom een conditionele focus weerspiegelen. Robuustheid en stabiliteit uit het IT-cluster

en responsiviteit uit het intrinsieke cluster zijn ook mogelijk kenmerkend voor de IT-specialisten.

Voor de uitvoerders blijken de waardenoriëntaties zich grotendeels te concentreren rondom waarden uit het intrinsieke cluster (91%). Dit hoge aantal suggereert dat deze professionele groep voornamelijk belang hecht aan waarden die gerelateerd zijn aan de kwaliteit van dienstverlening en het waarborgen hiervan. Een citaat van een uitvoerder illustreert deze intrinsieke focus: *'Ik heb het gevoel dat ik echt iets wil betekenen voor de klanten [burgers] die wij bedienen. Zowel nationaal als internationaal. En de klanten weten ook ons te vinden'* (R30). De uitvoerders richten zich in mindere mate op waarden uit het conditionele cluster (6%) en het IT-cluster (3%). De waarden juistheid, klantvriendelijkheid en tijdigheid van dienstverlening staan voor meer dan de helft van de uitvoerders centraal en kunnen zodoende als kenmerkend worden beschouwd. Deze waarden vallen allemaal onder het intrinsieke cluster. Verder zijn de waarden menselijkheid, rechtmatigheid; medewerker, en responsiviteit mogelijk kenmerkend voor deze groep.

5.2.2 Betekenisvolle aggregatie op het niveau van de professionele groep

De professionele waardenoriëntaties ten aanzien van werk zijn weergaves van hoe de medewerkers scoren op de waardenclusters op geaggregeerd niveau. De resultaten laten overeenkomsten binnen en verschillen tussen de waardenoriëntaties van de professionele groepen zien. Zo wordt duidelijk dat er op het niveau van de professionele groep sprake is van gedeelde waarden, wat de aggregatie op dit niveau zowel mogelijk als zinvol maakt. De verschillen tussen de professionele groepen manifesteren zich op twee manieren. Ten eerste bestaat er variatie op het gebied van focus; de centrale waarden van de professionele groepen zijn uiteenlopend verdeeld over de drie waardenclusters. Dit impliceert dat er verschillen bestaan in de dominante aandachtsgebieden van de professionele groepen. Daarnaast bestaat er variatie tussen de waarden die als (mogelijk) kenmerkend voor de professionele groepen kunnen worden beschouwd. Deze variatie geeft aan dat de professionele groepen verschillen met betrekking tot de specifieke waarden die zij waarderen en nastreven in de context van hun werkzaamheden.

Om de robuustheid van de indeling op basis van professionele groepen nader te onderzoeken, is het van belang om te achterhalen of de organisatie invloed heeft op de waarden die medewerkers in deze groepen prioriteren. In de volgende paragrafen wordt daarom onderzocht of er aanwijzingen zijn dat verschillen tussen de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van werk gerelateerd zijn aan het organisatieniveau. Door dit te onderzoeken kan er rekening gehouden

worden met eventuele invloed vanuit het organisatieniveau en indien nodig nuance worden aangebracht.

5.3 Rol van de organisatie met betrekking tot de professionele waardenoriëntaties

Aangezien medewerkers van de verschillende professionele groepen werkzaam zijn in drie verschillende uitvoeringsorganisaties en daarmee opereren in een andere werkomgeving, is het van belang te onderzoeken of er verschillen zijn in de professionele waardenoriëntaties die verband kunnen houden met de organisaties waarin zij werken. Specifiek gaat het om de vraag of de waardenoriëntaties op het organisatieniveau een verklaring kunnen bieden voor de verschillen van professionele groepen binnen deze organisaties. Wanneer binnen een organisatie veel medewerkers dezelfde waarden centraal stellen, ongeacht de professionele groep, kan dit wijzen op betekenisvolle invloed vanuit de organisatie. Om dit te onderzoeken zijn de individueel geïdentificeerde waarden via aggregatie ingedeeld per uitvoeringsorganisatie, zodat de waardenoriëntaties op het organisatieniveau vastgesteld konden worden (zie Bijlage 12, Tabel B12).

De medewerkers van de Belastingdienst stellen voornamelijk waarden uit het conditionele cluster centraal, gevolgd door waarden uit het intrinsieke cluster. De meeste medewerkers richten zich dus vooral op de intra-organisatorische aspecten. Het volgende citaat illustreert deze conditionele focus: *‘Als je iets meer overkoepelend kijkt, is de Belastingdienst gewoon één bedrijf en volgens mij hebben we ook één doel en dat is de Belastingdienst zo goed mogelijk te laten functioneren. Wat ik daar belangrijk vind, is samenwerken met zowel alles en iedereen [intern], omdat je hetzelfde doel nastreeft’* (R12).

Ook de medewerkers van de SVB richten zich voornamelijk op waarden die vallen onder het conditionele cluster en het intrinsieke cluster. Eén van de medewerkers merkt hierover op: *‘We hebben een portfolio samengesteld en dat is een portfolio per jaar, maar ook een meerjarenplan. Daar zie je wel dat we in ieder geval een goede uitvoerder willen zijn, en dat willen we bereiken door allerlei aanpassingen te doen binnen de organisatie’* (R11). Dit citaat laat zien dat er binnen de uitvoeringsorganisatie zowel aandacht is voor aspecten gerelateerd aan de dienstverlening (‘goede uitvoerder’), en om dit te bereiken is er aandacht nodig voor interne aspecten (‘aanpassingen binnen de organisatie’).

Medewerkers van UWV richten zich primair op waarden uit het intrinsieke cluster, gevolgd door waarden uit het conditionele cluster. Deze overwegend intrinsieke

focus past bij de huidige visie van UWV, die als volgt wordt beschreven door een medewerker: *‘En op dit moment gaat dat [visie in vijfjarenplan] echt om meer ruimte voor de menselijkheid. Dus, wat we daarmee bedoelen is dat we na, ja, dat we de cliënt van UWV dat we die centraal willen stellen in alles wat we doen. En dat betekent dat je dus meer rekening houdt met wat mensen hun situatie is. Ja, hoe kun je, zeg maar, hoe kun je je als organisatie dienstverlenend opstellen?’* (R46). Deze focus kan er mogelijk toe leiden dat ongeacht de professionele groepen, er binnen UWV een focus is op de kwaliteit van dienstverlening (intrinsieke cluster).

De drie uitvoeringsorganisaties blijken redelijk overeen te komen wat betreft hun waardenoriëntaties gericht op werk; in deze organisaties richten medewerkers zich voornamelijk op waarden uit het conditionele en intrinsieke cluster, en in mindere mate op het IT-cluster. Bovendien blijkt dat er bijna geen centrale waarden worden geïdentificeerd die uniek zijn voor één uitvoeringsorganisatie. Enkel de waarde ‘rechtmatigheid; burgers/bedrijven’ wordt slechts door medewerkers van één van de uitvoeringsorganisaties geïdentificeerd, namelijk de Belastingdienst. Deze waarde past ook voornamelijk bij de taak van deze organisatie, en wordt als volgt omschreven door een medewerker: *‘Het bevorderen van dat mensen zo veel mogelijk uit zichzelf aan fiscale wet- en regelgeving voldoen, dat is wel een beetje onze missie’* (R10). De overige waarden worden in minstens twee van de drie uitvoeringsorganisaties geïdentificeerd en lijken daarmee niet uniek te zijn voor het organisatieniveau.

In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de eventuele invloed van de organisatie op de waardenoriëntaties van de professionele groepen. Er wordt per professionele groep per uitvoeringsorganisatie geschetst of er overeenkomsten en verschillen bestaan wat betreft hun waardenoriëntaties (gebaseerd op Bijlage 13). Vervolgens wordt onderzocht in hoeverre deze overeenkomsten en verschillen wijzen op een verband met de waardenoriëntaties op het organisatieniveau, door deze te vergelijken met bovenstaande bevindingen.

5.4 Professionele waardenoriëntaties ten aanzien van werk tussen de uitvoeringsorganisaties

Bij de managers van de Belastingdienst en de SVB blijkt dat zij zich enkel richten op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster, en niet op waarden uit het IT-cluster (zie Tabel B13.1). Hierbij focussen de managers van de Belastingdienst zich primair op het conditionele cluster en in mindere mate op het intrinsieke cluster. Daarnaast is de focus van de managers van de SVB redelijk gelijk verdeeld

over het intrinsieke en conditionele cluster. In tegenstelling tot de managers van de Belastingdienst en de SVB, stellen managers van UWV waarden uit alle drie de clusters centraal. De managers van UWV richten zich hierbij voornamelijk op waarden uit het intrinsieke cluster, gevolgd door waarden uit het conditionele cluster en als laatste uit het IT-cluster. De focus op de kwaliteit van dienstverlening wordt treffend beschreven door één van de managers van UWV: *‘Mijn doel is altijd doen we dingen die nodig zijn om die toegevoegde waarde te hebben voor de burger? Voor mensen die afhankelijk zijn van de uitkering. Als ik die link niet kan leggen doe ik een klus niet’* (R35). Op dit vlak wijken zij af van de managers van de Belastingdienst en de SVB, die zich voornamelijk focussen op waarden uit het conditionele cluster. Deze focus blijkt ook uit het volgende citaat van een manager van de SVB, waarbij toegevoegde waarde direct wordt gerelateerd aan de interne medewerkers: *‘Ik word heel erg gedreven om eigenlijk steeds te kijken hoe je de grootste toegevoegde waarde kunt leveren voor medewerkers. Dat vind ik heel belangrijk’* (R24). De aangetroffen verschillen tussen de managers van de drie uitvoeringsorganisaties lijken verband te houden met het organisatieniveau.

Uit paragraaf 5.3 blijkt eveneens dat de medewerkers van de Belastingdienst zich relatief meer focussen op conditionele waarden, dat medewerkers van de SVB zich in gelijke mate richten op intrinsieke en conditionele waarden, en dat medewerkers van UWV relatief meer oog hebben voor intrinsieke waarden. Dit kan er mogelijk op wijzen dat het verschil tussen de managers gerelateerd is aan de organisaties waar zij werkzaam zijn.

De ondersteuners van de SVB richten zich hoofdzakelijk op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster (zie Tabel B13.2). Ook bij UWV blijken de ondersteuners vooral gericht te zijn op waarden uit het intrinsieke cluster en, zij het in mindere mate, op waarden uit het conditionele cluster. In vergelijking met de ondersteuners van de SVB en UWV richten de ondersteuners van de Belastingdienst zich relatief weinig op waarden uit het intrinsieke cluster. Deze groep ondersteuners benadrukt voornamelijk waarden uit het conditionele cluster, gevolgd door waarden uit het intrinsieke cluster en het IT-cluster. Bovendien stellen deze medewerkers als enige, van de ondersteuners, waarden uit het IT-cluster centraal. Deze conditionele en IT-gerelateerde focus blijkt ook uit het volgende citaat: *‘De ene keer zit je in gesprek met daadwerkelijk de [interne] klant van: wat willen jullie allemaal hebben en welke processen zijn er? En de andere kant zit je bij de technische jongens van: jullie moeten dat in die systemen gaan bouwen en dat moet dan en dan afen dat moet er zo uitzien’* (R10).

De aandacht van de ondersteuners lijkt zich te verdelen over het intrinsieke en conditionele cluster. De verschillen tussen de ondersteuners komen gedeeltelijk

overeen met de waardenfocus op het niveau van de organisatie, wat erop kan wijzen dat de organisatie een rol speelt in hun waardenoriëntaties. Zo blijkt dat medewerkers van de Belastingdienst vooral gericht zijn op intra-organisatorische aspecten, dat medewerkers van de SVB zich focussen op zowel dienstverlenings- als interne aspecten en dat medewerkers van UWV zich voornamelijk richten op dienstverleningsaspecten, gevolgd door intra-organisatorische aspecten (zie paragraaf 5.3).

De IT-specialisten van de Belastingdienst, SVB en UWV richten zich op waarden uit alle drie clusters, waarbij de nadruk ligt op waarden uit het conditionele cluster (zie Tabel B13.3). Daarnaast zijn de IT-specialisten van de Belastingdienst en UWV in ongeveer gelijke mate gericht op waarden uit het intrinsieke- en IT-cluster. Daarentegen richten de IT-specialisten van de SVB zich in mindere mate op waarden uit het intrinsieke cluster en blijken zij voornamelijk gericht te zijn op waarden uit het IT-cluster, naast waarden uit het conditionele cluster. Het volgende citaat van één van de IT-specialisten van de SVB illustreert de focus op IT-gerelateerde aspecten en interne processen: *‘Bij de SVB doen we natuurlijk een aantal regelingen, dus houden we ons daarmee bezig. Wij maken daar applicaties voor en we zorgen dat dat gewoon zo goed mogelijk... Dat die applicaties zo [goed] mogelijk zijn. En de processen moeten gewoon zo optimaal mogelijk dus: zo efficiënt mogelijk. Vooral dat’* (R19). De verschillen tussen de IT-specialisten van de uitvoeringsorganisaties passen niet bij het beeld uit paragraaf 5.3: er zijn geen aanwijzingen gevonden dat het niveau van de organisatie invloed heeft op de waardenoriëntaties van deze professionele groep.

Ten slotte richten de uitvoerders van alle drie de uitvoeringsorganisaties zich hoofdzakelijk op waarden uit het intrinsieke cluster (zie Tabel B13.4). Vrijwel alle uitvoerders focussen zich, zo blijkt, vooral op de kwaliteit van dienstverlening en de relatie met de maatschappij. Dit blijkt ook uit het volgende citaat: *‘Ja, en wij bedienen natuurlijk een hoop mensen, burgers, en die worden daar dan uiteindelijk allemaal beter van. Tenminste dat is de bedoeling’* (R1). Bij de uitvoerders treden op het gebied van focus de minste verschillen op binnen de professionele groep en dus tussen de uitvoeringsorganisaties. Dit suggereert dat deze professionele groep de meest homogene is. De aangetroffen verschillen tussen de uitvoerders lijken, net zoals bij de IT-specialisten, niet gerelateerd te zijn aan het organisatieniveau. Dit wijst erop dat het organisatieniveau niet doorwerkt in de waardenoriëntaties van de professionele groep.

5.4.1 Overzicht: Indeling op basis van professionele groep en rol van de organisatie

Bovenstaande bevindingen laten zien dat er verschillen bestaan tussen de waardenoriëntaties van de professionele groepen wanneer een vergelijking wordt gemaakt tussen de drie uitvoeringsorganisaties. Dit geldt vooral voor de managers en de ondersteuners. Voor hen zijn enkele aanwijzingen gevonden dat de organisatie waar zij werken enige invloed heeft op hun waardenoriëntaties ten aanzien van werk. Het organisatieniveau lijkt daarmee enige invloed te hebben op de waardenoriëntaties van de professionele groepen, ook al is deze invloed niet eenduidig of verstrekkend.

Verder lijken de (mogelijk) kenmerkende waarden redelijk breed gedragen te zijn binnen de professionele groepen van de uitvoeringsorganisaties. Er zijn geen waarden die enkel door één professionele groep binnen één uitvoeringsorganisatie worden geïdentificeerd. Wel komt het voor dat er verschillen bestaan tussen de professionele groepen van de uitvoeringsorganisaties. Zo stellen uitvoerders van de Belastingdienst als enige van de uitvoerders de waarde 'rechtvaardigheid' centraal, en ondersteuners van de SVB de waarde 'samenwerkingsbereidheid'. Dit geeft aan dat deze waarden mogelijk niet kenmerkend zijn voor de professionele groep als geheel, maar vooral betekenis hebben voor deze groepen in een specifieke organisatorische omgeving.

Op hoofdlijnen blijkt er op het niveau van de professionele groep sprake te zijn van gedeelde waarden ten aanzien van werk. Ook wanneer het organisatieniveau in de analyse betrokken wordt, blijft de indeling op basis van professionele groepen grotendeels overeind. De invloed vanuit de organisatie nuanceert de indeling op basis van professionele groepen op enkele punten, maar ondermijnt deze niet. Dit suggereert dat de professionele achtergrond van medewerkers een belangrijkere rol speelt dan de organisatie voor welke waarden zij aanhangen. De indeling op het niveau van de professionele groep vormt dan ook het uitgangspunt in de verdere analyse, met de drie waardenclusters als basisstructuur, hoewel er daarbij oog blijft voor de invloed vanuit het organisatieniveau.

In het volgende deel van dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe medewerkers van de Belastingdienst, SVB en UWV digitalisering begrijpen en interpreteren in termen van publieke waarden, door te onderzoeken welke waarden zij toekennen aan digitalisering in abstracte zin. Daarbij gaat het om waarden ten aanzien van digitalisering in zijn huidige vorm, maar ook de kwaliteiten waar digitalisering nog aan zou moeten voldoen. Met andere woorden: een visie op wat digitalisering is én zou moeten zijn in organisaties en in de samenleving als geheel. Hierbij wordt dezelfde systematiek toegepast als in het eerste deel van het hoofdstuk: de drie

waardenclusters vormen de basis van de analyse en de waarden zijn ingedeeld op het niveau van de professionele groep.

5.5 Interpretatie van digitalisering in abstracte zin

Omdat digitaliseringsprocessen in de praktijk sterk uiteen kunnen lopen, wordt in dit onderzoek niet uitgegaan van een vastomlijnde beschrijving van digitalisering. De medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties is gevraagd om aan te geven hoe zij digitalisering beschrijven en welke rol digitalisering volgens hen inneemt in hun organisatie. Dit resulteerde in sterk uiteenlopende beschrijvingen van digitalisering. Hoewel er geen aan organisaties of professionele groepen gerelateerde patronen uit de reacties blijken, merken medewerkers wel op dat het begrip van digitalisering contextafhankelijk is. Dit wordt treffend beschreven door één van de medewerkers: *‘Mijn eigen besef van digitalisering verandert ook nog weleens. Maar dat is ook afhankelijk van de context waar je dan in zit. Digitalisering betekent in de ene context wat anders dan in de andere’* (R1).

Een belangrijk verschil in de manier waarop digitalisering wordt beschreven heeft te maken met de begrenzing van het concept. Een deel van de medewerkers beschrijft digitalisering als het omzetten van analoge processen naar digitale processen. Twee medewerkers beschrijven het als volgt: *‘Daar waar het voorheen op papier kon, ga je het nu digitaal doen’* (R1) en *‘Feitelijk wordt alles een nul of een één. Dat is digitalisering’* (R14). Digitalisering wordt hier gezien als opstap naar automatisering, maar er wordt wel onderscheid gemaakt tussen deze twee concepten. Dit blijkt uit het volgende citaat: *‘Digitalisering is niet automatisering denk ik... Automatisering is weer een stapje verder’* (R14). Aan de andere kant maakt een deel van de medewerkers geen onderscheid tussen digitalisering en automatisering en worden de concepten zelfs – al dan niet bewust – gebruikt als synoniemen. Een medewerker beschrijft dit als volgt: *‘Ik vind dat [digitalisering en automatisering] namelijk hetzelfde. Ik snap wat je zegt, maar ik vind het eigenlijk hetzelfde’* (R19). De twee concepten worden door dit deel van de medewerkers begrepen als onlosmakelijk verbonden met elkaar: *‘Digitalisering en automatisering gaan hand in hand. Ik denk dat het onmisbaar met elkaar verbonden is’* (R7).

Ook over de rol van digitalisering in de uitvoeringsorganisaties bestaat geen consensus. Bij een aantal medewerkers bestaat de opvatting dat digitalisering te allen tijde ondersteunend dient te zijn ten opzichte van de dienstverlening. Een medewerker merkt hierover op: *‘Wij zijn gewoon een dienstverlener. We zijn geen IT-bedrijf. Onze core business is dienstverlening. En dat doen we deels door IT en deels door*

handmatige dienstverlening' (R13). Daarentegen is een aantal medewerkers van mening dat digitalisering niet meer slechts ondersteunend, maar redelijk bepalend voor het functioneren van de organisatie is. Dit blijkt uit het volgende citaat: *'Inmiddels zijn we ook een aardig IT-bedrijf geworden'* (R20). Deze groep medewerkers beschouwt digitalisering als meer dan ondersteunend, wat een medewerker als volgt toelicht: *'maar IT is inmiddels zelf ook dienstverlenend. Vijf miljoen van de zes miljoen klanten worden dagelijks geholpen door onze systemen, waar onze medewerkers van DSV helemaal niks meer aan doen. Dus ik zeg die IT'ers ook, jullie vergissen je, wij zijn zogenaamd van de dienstverlening en de business, maar jullie zijn nog meer van de business'* (R20).

Een aantal medewerkers wijst op de discrepantie tussen het binaire karakter van digitalisering en de complexe realiteit van hun werkzaamheden. Digitalisering is ontworpen om informatie vast te leggen in binaire termen, nullen en enen, terwijl veel situaties binnen uitvoeringsorganisaties juist nuance vereisen. Een medewerker beschrijft dit treffend: *'Niet alles kan als een nul of een één benoemd worden. Er zijn altijd situaties die daartussen zitten. Weet je, op abstract niveau gaat digitalisering natuurlijk om het vastleggen, het exact vastleggen wat iets is. Feitelijk wordt alles een nul of een één. Dat is digitalisering. En dat kan dus eigenlijk niet'* (R43). Deze uitspraak reflecteert het spanningsveld dat sommige medewerkers ervaren wanneer zij geconfronteerd worden met digitale systemen die geen ruimte laten voor flexibiliteit of uitzonderingen.

De voorgaande voorbeelden illustreren de veelzijdigheid die bestaat in het denken en praten over het concept 'digitalisering'. De gevonden variatie in het denken over digitalisering en de rol van digitalisering in een organisatie lijkt niet gelinkt te zijn aan de professionele groep waarvan medewerkers deel uitmaken of de organisatie waarin zij werken. Daarmee lijkt het te gaan om persoonlijke beelden ten aanzien van digitalisering.

5.6 Interpretatie van digitalisering in termen van publieke waarden

Om te onderzoeken hoe medewerkers digitalisering begrijpen in termen van waarden, wordt eerst in beeld gebracht welke waarden de individuele medewerkers als centraal ervaren in het kader van digitalisering en hoe deze waarden worden begrepen (zie Bijlage 10). Vervolgens worden de individueel geïdentificeerde waarden in de context van digitalisering gecategoriseerd aan de hand van de drie eerder onderscheiden clusters (zie Tabel 5.3).

Tabel 5.3 Clustering publieke waarden ten aanzien van digitalisering

Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
- Efficiëntie (geld)	- Collegiale responsiviteit	- Betrouwbaarheid
- Gelijkheid (behandeling)	- Efficiëntie (tijd)	- Efficiëntie (systeem)
- Juistheid	- Innovativiteit	- Gebruiksvriendelijkheid
- Rechtmatigheid (burgers/bedrijven + medewerker)	- Samenwerkingsbereidheid	- Privacy
- Rechtvaardigheid (eerlijkheid)	- Transparantie (intern)	- Robuustheid
- Responsiviteit		- Stabiliteit
- Tijdigheid van dienstverlening		- Toegankelijkheid
- Transparantie (extern)		- Veiligheid

Plaatsing van deze waarden in de geconstrueerde clusters laat zien dat er minder waarden genoemd worden op het moment dat er naar digitalisering gevraagd wordt. De waarden die wegvallen zijn de waarden gericht op de kwaliteit van dienstverlening, namelijk: continuïteit dienstverlening, inclusiviteit, klantvriendelijkheid, maatwerk, menselijkheid, rechtmatigheid vanuit het perspectief van de medewerker en rechtsbescherming. Ook wordt een aantal waarden uit het conditionele cluster niet meer genoemd in relatie tot digitalisering. Het gaat om de waarden: rechtmatigheid; organisatie, resultaatgerichtheid, uitvoeringsgerichtheid en zorgvuldigheid in termen van de omgang met risico's. Deze waarden blijken dus enkel centraal te staan bij de medewerkers in relatie tot hun werkzaamheden, maar niet in de context van digitalisering. Verder wordt in het kader van digitalisering één waarde geïdentificeerd die de medewerkers niet noemen in relatie tot hun werk, namelijk 'betrouwbaarheid'. Deze waarde valt onder het IT-cluster. De overige waarden die zijn geïdentificeerd in relatie tot digitalisering komen dus ook voor in de context van werk (zie Tabel 5.1).

5.6.1 Centrale waarden ten aanzien van digitalisering

In Tabel 5.4 wordt een overkoepelend beeld geschetst van hoe medewerkers digitalisering interpreteren in termen van publieke waarden (gebaseerd op Bijlage 14, Tabel B14).

Tabel 5.4 Overkoepelende waardeninterpretatie van digitalisering

	Waardenoriëntaties digitalisering
<i>Geïdentificeerde waarden</i>	- IT-focus (35%) - Intrinsieke focus (34%) - Conditionele focus (30%)

Bij de overkoepelende waardeninterpretatie van digitalisering blijken de publieke waarden die medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties centraal stellen redelijk verspreid te zijn over de drie waardenclusters. De medewerkers focussen zich in relatie tot digitalisering voornamelijk op waarden uit het IT-cluster en het intrinsieke cluster (35% en 34%), en benadrukken ook redelijk wat waarden uit het conditionele cluster (30%). Deze bijna gelijke verdeling duidt op een brede focus, waarbij aspecten gerelateerd aan de kwaliteit van dienstverlening, interne processen en IT in acht worden genomen. De waarden efficiëntie in termen van tijdsbesparing en efficiëntie gericht op systeemoptimalisatie blijken het vaakst centraal te staan en kunnen zodoende als kenmerkend voor digitalisering worden beschouwd. Efficiëntie in termen van tijdsbesparing wordt zelfs door bijna alle medewerkers als centraal beschouwd¹². Daarnaast blijken verschillende waarden mogelijk kenmerkend te zijn voor digitalisering, zoals efficiëntie in termen van kostenbesparing, gelijkheid, juistheid, stabiliteit, tijdigheid van dienstverlening, toegankelijkheid en collegiale responsiviteit. Deze waarden worden door meer dan een kwart van de medewerkers als centraal beschouwd in het kader van digitalisering. De (mogelijk) kenmerkende waarden van digitalisering komen uit alle drie de clusters. Dit bevestigt het beeld dat digitalisering wordt gekenmerkt door een brede focus.

Naast centrale waarden identificeert een deel van de medewerkers ook een aantal waarden dat door digitalisering in mindere mate gerealiseerd of bedreigd¹³ kan worden. Tabel 5.5 geeft een overzicht van de waarden die als bedreigd worden beschouwd (gebaseerd op Bijlage 15, Tabel B15). Het blijkt vooral te gaan om waarden uit het intrinsieke cluster (76%), gevolgd door waarden uit het IT-cluster (24%). In dit verband zijn geen waarden benoemd uit het conditionele cluster. De drie waarden die het meest geïdentificeerd worden als bedreigde waarden in het kader van digitalisering zijn: continuïteit van dienstverlening, inclusiviteit en menselijkheid. Een medewerker beschrijft als volgt hoe de waarde ‘menselijkheid’ mogelijk bedreigd wordt: *‘Alles gaat via dat gedigitaliseerde schermje. Ja, dat brengt ook risico’s met zich mee. Als jij je niet beseft dat met al die gegevens, dat daar een werkelijk mens achter zit, als je dat gevoel niet houdt... Dat merk je pas op het moment als je echt met iemand in gesprek gaat. Niet op basis van digitale data’* (R33).

¹² Het feit dat alle medewerkers efficiëntie in termen van tijdsbesparing koppelen aan digitalisering laat zien dat onafhankelijk van hoe digitalisering wordt beschreven (digitalisering versus automatisering), deze waarde als kenmerkend wordt beschouwd door de medewerkers.

¹³ Het is hierbij van belang te benoemen dat niet alle medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties dergelijke waarden hebben geïdentificeerd, omdat hier enkel naar gevraagd is in het geval dat een medewerker vanuit zichzelf sprak over de nadelige effecten van digitalisering ten opzichte van andere waarden of de risico’s ervan.

Tabel 5.5 Bedreigde waarden van digitalisering

Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
- Continuïteit dienstverlening - Inclusiviteit - Klantvriendelijkheid - Maatwerk - Menselijkheid		- Privacy - Robuustheid - Veiligheid

De bedreigde waarden uit het intrinsieke cluster – continuïteit dienstverlening, inclusiviteit, klantvriendelijkheid, maatwerk en menselijkheid – maken geen deel uit van de overkoepelende waardeninterpretatie van digitalisering en zijn enkel geïdentificeerd als waarden die mogelijk bedreigd worden door digitalisering. Daarentegen maken de bedreigde waarden uit het IT-cluster, robuustheid en veiligheid, wel deel uit van de overkoepelende waardeninterpretatie van digitalisering. Dit laat zien dat medewerkers tegelijkertijd van mening kunnen zijn dat een bepaalde waarde centraal staat of zou moeten staan bij digitalisering, én dat deze waarde door digitalisering onder druk kan komen te staan. Ter illustratie, robuustheid kan aan de ene kant geïdentificeerd worden als centrale waarde van digitalisering. In dit geval hechten medewerkers belang aan systemen die flexibel en toekomstbestendig zijn en vinden zij dat digitalisering hieraan zou moeten bijdragen. Aan de andere kant wordt robuustheid gezien als bedreigde waarde. Hier wijzen medewerkers op het gevaar dat systemen zich opstapelen of dat oude systemen niet meer naar behoren zullen werken in de toekomst.

Na het schetsen van de overkoepelende waardeninterpretatie ten aanzien van digitalisering en de bedreigde waarden, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de waardenoriëntaties van de professionele groepen in deze context.

5.6.2 Waardenoriëntaties van de professionele groepen ten aanzien van digitalisering

Om de waardenoriëntaties van de professionele groepen ten aanzien van digitalisering in beeld te brengen, is onderzocht hoe de waardenovertuigingen van deze groepen ten aanzien van digitalisering zich verhouden tot de drie waardenclusters (gebaseerd op Bijlage 16, Tabel B16). Vervolgens zijn de professionele waardenoriëntaties vergeleken met de overkoepelende waardeninterpretatie van digitalisering, om te onderzoeken hoe de professionele groepen zich van elkaar onderscheiden in hun waardeninterpretatie van digitalisering.

Wanneer het om digitalisering gaat, blijken er duidelijke verschillen tussen de professionele groepen te bestaan zo blijkt uit Tabel 5.6.

Tabel 5.6 Waardenoriëntaties van de professionele groepen gericht op digitalisering

Professionele groep	Waardenoriëntaties digitalisering
<i>Managers</i>	- Conditionele focus (42%) - IT-focus (36%) - Intrinsieke focus (22%)
<i>Ondersteuners</i>	- Intrinsieke focus (36%) - Conditionele focus (35%) - IT-focus (29%)
<i>IT-specialisten</i>	- IT-focus (45%) - Intrinsieke focus (29%) - Conditionele focus (26%)
<i>Uitvoerders</i>	- Intrinsieke focus (46%) - IT-focus (29%) - Conditionele focus (25%)

Managers focussen zich bij digitalisering voornamelijk op waarden uit het conditionele cluster (42%), wat aangeeft dat deze professionele groep vooral belang hecht aan intra-organisatorische aspecten. Daarnaast concentreren de managers zich op waarden uit het IT-cluster (36%), en ook redelijk – zij het in mindere mate – op waarden uit het intrinsieke cluster (22%). Volgens de managers wordt digitalisering gekenmerkt door een sterke nadruk op efficiëntie, met een specifieke focus op systeemoptimalisatie en tijdsbesparing. Verder blijken efficiëntie in termen van kostenbesparing, juistheid, toegankelijkheid en collegiale responsiviteit mogelijk kenmerkend te zijn voor deze groep. De (mogelijk) kenmerkende waarden komen grotendeels uit het conditionele en IT-cluster. Slechts één waarde – juistheid – valt onder het intrinsieke cluster. In vergelijking met de overkoepelende waardeninterpretatie van digitalisering (zie Tabel 5.4), waarbij de waarden redelijk verdeeld zijn over de drie clusters (IT-cluster: 35%, intrinsieke cluster: 34% en conditionele cluster: 30%), blijkt dat managers op het gebied van digitalisering verhoudingsgewijs meer aandacht hebben voor waarden uit het conditionele cluster en relatief minder voor waarden uit het intrinsieke cluster.

De ondersteuners focussen zich in relatie tot digitalisering hoofdzakelijk op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster (36% en 35%), gevolgd door waarden uit het IT-cluster (29%). Dit weerspiegelt een brede focus waarbij zaken die in de context van digitalisering belangrijk worden geacht gerelateerd zijn aan dienstverleningsaspecten, intra-organisatorische aspecten en IT-aspecten. Efficiëntie in termen van tijdsbesparing wordt hierbij als kenmerkende waarde

beschouwd: meer dan de helft van de ondersteuners stelt deze waarde centraal in relatie tot digitalisering. Het volgende citaat illustreert deze focus: *'In dat proces neem je dan digitalisering op om bepaalde stappen, proceshandelingen te vereenvoudigen, het efficiënter en sneller te maken. Maar wel met als doel om dat proces beter te laten verlopen'* (R42). Daarnaast blijken efficiëntie in termen van systeemoptimalisatie, juistheid en collegiale responsiviteit mogelijk kenmerkend te zijn voor deze professionele groep. Bij het vergelijken van de overkoepelende waardeninterpretatie van digitalisering met de waardenoriëntaties van de ondersteuners wordt duidelijk dat de ondersteuners zich relatief meer richten op het conditionele cluster en minder op het IT-cluster. Tevens richt deze professionele groep zich iets meer op waarden uit het intrinsieke cluster, maar het scheidt niet veel.

Voor de IT-specialisten geldt dat zij zich in het kader van digitalisering voornamelijk richten op waarden uit het IT-cluster (45%). Dit wordt gevolgd door een focus op waarden uit het intrinsieke cluster (29%) en het conditionele cluster (26%). Meer dan de helft van deze professionele groep benoemt centrale waarden van digitalisering uit alle drie de clusters. De volgende waarden blijken kenmerkend te zijn: gelijkheid (intrinsieke cluster), efficiëntie in termen van tijdsbesparing (conditionele cluster), efficiëntie in termen van systeemoptimalisatie en robuustheid (IT-cluster). Daarnaast zijn juistheid, stabiliteit en veiligheid mogelijk kenmerkend voor de IT-specialisten. In vergelijking met de overkoepelende waardeninterpretatie van digitalisering, blijkt dat de IT-specialisten zich relatief meer focussen op waarden uit het IT-cluster en relatief minder op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster.

Uitvoerders richten zich vooral op waarden uit het intrinsieke cluster (46%), gevolgd door een focus op waarden uit het IT-cluster en het conditionele cluster (respectievelijk 29% en 25%). Hieruit blijkt dat de uitvoerders voornamelijk intrinsieke aspecten benadrukken in de context van digitalisering, waarbij expliciet de link wordt gelegd tussen digitalisering en dienstverlening: *'Door de digitalisering kunnen we meer klanten bedienen'* (R21). Dit blijkt ook uit de waarden die door de uitvoerders als kenmerkend voor digitalisering worden beschouwd, waarbij de meeste waarden onder het intrinsieke cluster vallen. Meer dan de helft van deze professionele groep benoemt efficiëntie in termen van tijdsbesparing, gelijkheid, juistheid, stabiliteit, tijdigheid van dienstverlening, toegankelijkheid en collegiale responsiviteit als centrale waarden, wat deze waarden kenmerkend maakt voor de uitvoerders. Daarnaast benoemt meer dan een kwart van de uitvoerders ook efficiëntie in termen van kostenbesparing, gebruiksvriendelijkheid en responsiviteit. Deze waarden blijken daarmee mogelijk kenmerkend te zijn. Uit de vergelijking van de overkoepelende waardeninterpretatie ten aanzien van digitalisering met

de waardenoriëntaties van de uitvoerders blijkt dat deze professionele groep zich relatief meer richt op waarden uit het intrinsieke cluster, en wat minder op waarden uit het conditionele- en IT-cluster.

Op basis van de analyse blijkt dat de vier professionele groepen digitalisering elk op hun eigen manier interpreteren in termen van publieke waarden. Er zijn zowel overeenkomsten binnen als verschillen tussen de waardenoriëntaties van de professionele groepen. In grote lijnen blijken de professionele groepen alle vier de nadruk te leggen op verschillende aandachtsgebieden en verschillende waarden te prioriteren in de context van digitalisering.

Naast het in kaart brengen van de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering wordt onderzocht hoe de verschillende professionele groepen invulling geven aan de waarden die zij centraal stellen in deze context. In de volgende paragraaf wordt hierop ingegaan.

5.6.3 Definiëringen van publieke waarden digitalisering per professionele groep

De vier professionele groepen blijken de meeste waarden die zij centraal stellen in relatie tot digitalisering in een abstracte vorm op een vergelijkbare manier te definiëren. Ter illustratie, bij de waarde ‘efficiëntie’, gericht op het verminderen van kosten, geven de medewerkers die deze waarde als centraal ervaren (R1, 3, 6, 13, 20, 22, 26, 30, 31, 34, 35, 38 en 44) aan dat het bij digitalisering essentieel is om meer dingen te kunnen doen voor minder geld. De medewerkers benadrukken hierbij het belang van het realiseren van een kostenbesparing, gezien het feit dat zij werken met belastinggeld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat: *‘We hebben nu gewoon heel veel minder handjes in de uitvoering nodig, dankzij digitalisering. Wat ik zeg, het gaat wel over belastinggeld. Ik denk dan: als dat goedkoper kan, vind ik dat je daar als BV Nederland een verantwoordelijkheid in hebt’* (R13). Als tweede voorbeeld wordt door de medewerkers die ‘gebruiksvriendelijkheid’ als centrale waarde ervaren (R2, 4, 7, 10, 15, 28, 46), aangegeven dat de waarde zich richt op het belang van de werkbaarheid van een applicatie voor de uitvoerende medewerkers. Een applicatie dient zo gebruiksvriendelijk mogelijk te zijn, waarbij de wensen vanuit de uitvoering in maximale mate vertaald zijn naar functionaliteiten die de werkzaamheden van uitvoerders ook daadwerkelijk ondersteunen.

Aan de andere kant is er ook een aantal waarden dat door medewerkers uit verschillende professionele groepen op een andere manier wordt gedefinieerd. Dit suggereert dat medewerkers van de professionele groepen bepaalde waarden niet allemaal op precies dezelfde manier begrijpen en/of beschrijven. Ter illustratie,

enkele IT-specialisten en uitvoerders beschouwen de waarde ‘stabiliteit’ als een centrale waarde in relatie tot digitalisering, maar verstaan hier net iets anders onder. Waar de IT-specialisten zich in hun beschrijving van stabiliteit hoofdzakelijk richten op technische processen die er op de achtergrond voor zorgen dat een systeem draait (*back end*), richten de uitvoerders zich meer op de voorkant van het systeem en daarmee de vraag of het systeem ook daadwerkelijk werkzaam is (*front end*). Een medewerker beschrijft dit verschil treffend: *‘Als je naar de bakker gaat, dan wil je een brood kopen en dan interesseert je het in principe niet hoe op de achtergrond hoe technisch dat allemaal wordt gedaan of hoe de pinautomaat werkt of zo. Het product is het brood. Dat moet goed zijn en dat is hierin ook’* (R2). Hoewel de kern van de waarde ‘stabiliteit’ om een adequaat functionerend IT-systeem gaat, kunnen de beschrijvingen die voortkomen uit deze gedeelde kern verschillen tussen de professionele groepen. Dit suggereert dat er een contingente beschrijving van waarden mogelijk is, afhankelijk van de professionele groep.

Kortom, er bestaat redelijk wat overeenstemming in hoe waarden worden gedefinieerd door de professionele groepen, al zijn ook enkele verschillen zichtbaar die mogelijk verband houden met de professionele achtergrond.

5.7 Overzicht: Digitalisering geïnterpreteerd in termen van publieke waarden

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de vraag: *‘Welke publieke waarden streven medewerkers na in digitaliseringsprocessen?’*. Om deze vraag te beantwoorden is eerst in kaart gebracht welke waarden medewerkers centraal stellen in hun dagelijkse werkzaamheden. Deze individuele waarden zijn geclusterd in drie waardenclusters, waarbij elk cluster een specifieke focus vertegenwoordigt. Deze drie waardenclusters vormen de basis voor de analyse. Vervolgens is onderzocht in hoeverre het mogelijk en zinvol is om de geïdentificeerde individuele waarden te aggregeren op het niveau van professionele groepen. Deze aggregatie maakte het mogelijk om het niveau van individuele medewerkers te overstijgen. De analyse laat zien dat medewerkers uit dezelfde professionele groep vaak vergelijkbare waarden centraal stellen, wat duidt op gedeelde professionele waardenoriëntaties. Hierbij is ook gekeken naar mogelijke invloed vanuit het organisatieniveau op de waardenoriëntaties van de professionele groepen. Hoewel er aanwijzingen zijn voor enige invloed, bleek deze niet eenduidig of verstrekkend. Dit ondersteunt de keuze om in het vervolg van de analyse de indeling op het niveau van de professionele groep als uitgangspunt te hanteren. Daarnaast is onderzocht welke waarden medewerkers centraal stellen in de

context van digitalisering in abstracte zin. Eerst zijn de waardenoriëntaties van alle medewerkers gezamenlijk geanalyseerd op overkoepelend niveau, waarna deze zijn geaggregeerd en geanalyseerd op het niveau van de professionele groep. Binnen de professionele groepen bestaan gedeelde interpretaties van digitalisering in termen van publieke waarden, terwijl er tussen de groepen verschillen zichtbaar zijn.

Het volgende hoofdstuk behandelt de vraag welke waarden worden gerealiseerd en nagestreefd in de casus van digitalisering 'EESSI'.

6. EESSI als casus van digitalisering interpreteren vanuit publieke waarden

Dit empirische hoofdstuk gaat in op de vraag: *‘Welke publieke waarden worden gerealiseerd en nagestreefd in de casus van digitalisering ‘EESSI?’*. Om deze vraag te beantwoorden is een uitwerking noodzakelijk van de wijze waarop EESSI geïnterpreteerd wordt in termen van publieke waarden. De analyse volgt dezelfde basisstructuur als in hoofdstuk vijf, waarbij de waarden worden geclusterd op basis van focus en de indeling op het niveau van de professionele groep het uitgangspunt vormt. Het clusteren van waarden op basis van de drie aandachtsgebieden – intrinsieke focus, conditionele focus en IT-focus – maakt het mogelijk om eerst een overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI te schetsen. Vervolgens worden de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van de casus van digitalisering vastgesteld. Deze bestaan uit minstens één, maar vaak meerdere publieke waarden die de professionele groepen centraal stellen, verdeeld over de drie clusters.

Medewerkers blijken in relatie tot EESSI onderscheid te maken tussen gerealiseerde waarden en potentiële waarden. Hoewel beide typen waarden worden gekoppeld aan het digitaliseringsproces van EESSI, geeft dit onderscheid aan dat bepaalde waarden worden begrepen als reeds gerealiseerd in de praktijk (*enacted values*), terwijl van andere waarden gewenst wordt dat zij in de toekomst nog gerealiseerd worden (*espoused values*). De gerealiseerde waarden hebben dus betrekking op hoe het digitaliseringsproces is verlopen en de potentiële waarden op de bestaande wensen ten aanzien van EESSI. Om na te gaan hoe de gerealiseerde en potentiële waarden zich tot elkaar verhouden, worden deze vergeleken met elkaar.

Het tweede deel van het hoofdstuk brengt in beeld welke beslissingen de professionele groepen namen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI. Het is van belang om de genomen beslissingen te bestuderen omdat deze zicht geven op de door de professionele groepen gestelde prioriteiten. Daarmee kunnen de beslissingen indicatief zijn voor de waardenfocus van medewerkers, maar deze ook nuanceren of juist ter discussie stellen. Er wordt daarbij tevens ingegaan op de mogelijke rol van het organisatieniveau met betrekking tot de genomen beslissingen. Vervolgens worden deze beslissingen vergeleken met de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van werk, om na te gaan of en in hoeverre de focus van de professionele groepen overeenkomt in beide contexten. Verder wordt onderzocht hoe de genomen beslissingen zich verhouden tot zowel de gerealiseerde als de potentiële waarden van EESSI.

Ten slotte richt het derde en laatste deel van het hoofdstuk zich op de omstandigheden die volgens medewerkers een rol spelen bij de realisatie van waarden. Tijdens de interviews spreken medewerkers niet alleen over welke waarden zij belangrijk vinden

in het kader van EESSI, maar ook over specifieke omstandigheden¹⁴ die volgens hen invloed hebben gehad op de ruimte die zij ervaren voor het verwezenlijken van waarden.

6.1 Interpretatie van de casus van digitalisering ‘EESSI’

Om inzicht te krijgen in hoe medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties een casus van digitalisering interpreteren is hen in eerste instantie gevraagd EESSI te beschrijven. Uit hun beschrijvingen blijkt dat, ook bij een specifiek voorbeeld van digitalisering, medewerkers uiteenlopende ideeën hebben over wat de digitalisering behelst. Een deel van de medewerkers beschrijft EESSI als de overgang van papieren naar digitale informatie-uitwisseling, wat ook blijkt uit het volgende citaat: *‘Dat de informatie-uitwisseling tussen zo’n 8.000 instituten in Europa op het gebied van sociale zekerheid wordt vervangen van een papieren stroom door een digitale stroom’* (R35). Andere medewerkers gaan een stap verder en beschrijven EESSI als opmaat naar automatisering: *‘Dus stoppen met het gebruik van papier, de overstap naar digitale uitwisseling, maar uiteindelijk ook de opmaat creëren om verdere automatisering toe te passen. Dat zie ik zelf eigenlijk meer en ik denk eigenlijk ook wel dat het de essentie is van EESSI’* (R25). Daarnaast is er ook een aantal medewerkers dat van mening is dat EESSI verder gaat dan enkel digitalisering en een voorbeeld is van een automatiseringsproces, vanwege bijvoorbeeld de vooringevulde formulieren en automatische gegevensuitwisseling. Dit wordt door één van de medewerkers als volgt opgemerkt: *‘In feite is het [EESSI] natuurlijk gewoon het automatiseren van het bestaand proces’* (R3).

Een ander verschil in de manier waarop medewerkers EESSI beschrijven heeft te maken met de ervaren mate van verandering die EESSI teweegbrengt. Aan de ene kant zijn er medewerkers die van mening zijn dat EESSI een minimale impact heeft op de uitvoeringsorganisaties. Deze groep medewerkers beschrijft EESSI als *‘gewoon een vervanging van de postbode’* (R27), en is van mening dat het primaire proces niet wezenlijk verandert door EESSI; enkel de werkwijze. Dit blijkt ook uit de volgende citaten: *‘Het is meer op een andere manier, maar eigenlijk wel hetzelfde proces’* (R47) en *‘EESSI was niet zo heel spannend, omdat alle uitwisselingen die plaatsvonden in het project, die vonden al plaats. Ze werden alleen gedigitaliseerd. Dus er was verder niet echt een beleidsvraagstuk in de zin van: we gaan iets totaal anders doen dan wat we al deden. We gaan het alleen, ja, op een digitale manier doen’* (R46). Daartegenover staan de medewerkers die van mening zijn dat er door EESSI meer verandert binnen de uitvoeringsorganisaties, wat het

¹⁴ Hoewel dit niet de primaire focus van het onderzoek is, lijkt het een waardevolle bijvangst die te relevant is om te laten liggen.

volgende citaat laat zien: *‘Dan denkt men: ‘O, we maken een nieuw systeem, en dat doet wel hetzelfde’. Maar als je achter de knoppen zit, dan werkt het toch anders, daar moet je toch aan wennen, hoe dat werkt. En je moet dingen anders inregelen, en organiseren voor jezelf. Dat is soms ingrijpender dan we denken’* (R44). Eén van de medewerkers vat de mogelijke verschillen in het denken over EESSI wat betreft de mate van verandering treffend samen: *‘Dat men van opvatting was dat het papieren proces gewoon werd vervangen door een digitale variant, en dat de rest allemaal hetzelfde zou blijven. Nou, daar is niet iedereen het mee eens. Er zijn twee scholen daarin. En ik ben van de school die denkt dat er wezenlijk meer verandert’* (R43).

De geconstateerde verschillen laten zien hoe divers de beschrijvingen van EESSI zijn. De verschillende beschrijvingen die medewerkers geven van EESSI lijken echter niet samen te hangen met hun professionele achtergrond of de organisatie waarin zij werken. Net als bij digitalisering in abstracte zin zijn er bij EESSI dus ook geen patronen gevonden die erop wijzen dat de beschrijvingen afhankelijk zijn van de werkomgeving. Ook digitalisering in een concrete vorm lijkt voor ieder individu wat anders te betekenen.

6.2 Interpretatie van de casus van digitalisering ‘EESSI’ in termen van publieke waarden

Voor het onderzoeken van de waardenovertuigingen ten aanzien van een specifiek digitaliseringsproces wordt in beeld gebracht welke waarden de medewerkers van de Belastingdienst, SVB en UWV als centraal ervaren in het kader van EESSI en hoe deze waarden worden ingevuld (zie Bijlage 10). Specifiek gaat het om de waarden die medewerkers nastreven en waarderen in relatie tot EESSI. Vervolgens worden deze waarden gecategoriseerd aan de hand van de drie waardenclusters, weergegeven in Tabel 6.1.

Tabel 6.1 Clustering publieke waarden ten aanzien van EESSI

Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
- Efficiëntie (geld)	- Collegiale responsiviteit	- Betrouwbaarheid
- Gelijkheid (behandeling)	- Efficiëntie (tijd)	- Efficiëntie (systeem)
- Juistheid	- Transparantie (intern)	- Gebruiksvriendelijkheid
- Rechtmatigheid (burgers/bedrijven + medewerker)	- Zorgvuldigheid (risico's)	- Privacy
- Rechtsbescherming		- Robuustheid
- Rechtvaardigheid (eerlijkheid)		- Stabiliteit
- Responsiviteit		- Toegankelijkheid
- Tijdigheid van dienstverlening		- Veiligheid
		- Volledigheid

In de context van EESSI is slechts één waarde geïdentificeerd die niet werd benoemd in relatie tot werk of digitalisering in abstracte zin. Het gaat hierbij om de waarde ‘volledigheid’ uit het IT-cluster. Volledigheid heeft betrekking op de uitgebreide uitwerking van de richtlijnen, procesbeschrijvingen en uitwisselingsformulieren in het EESSI-traject. Daarnaast valt op dat bepaalde waarden die medewerkers wel centraal stellen in de context van hun dagelijkse werk, niet terugkomen in het kader van EESSI. Het gaat hierbij – net als bij digitalisering in abstracte zin – voornamelijk om intrinsieke waarden gericht op de kwaliteit van dienstverlening, zoals inclusiviteit, maatwerk en menselijkheid. Daarnaast gaat het ook om een aantal conditionele waarden, waaronder uitvoeringsgerichtheid.

6.3 Centrale waarden ten aanzien van de casus van digitalisering ‘EESSI’

In het geval van EESSI wordt onderscheid gemaakt tussen gerealiseerde waarden (*enacted values*) en potentiële waarden (*espoused values*). Dit onderscheid kan worden gekoppeld aan verschillende stadia¹⁵ in het digitaliseringsproces van EESSI binnen de uitvoeringsorganisaties. In het eerste stadium lag de focus primair op het implementeren van het systeem volgens de technische specificaties en randvoorwaarden. Het stadium dat daarop volgde was meer gericht op het optimaliseren van het systeem op basis van de wensen van de medewerkers en de organisatie. De gerealiseerde waarden hebben betrekking op het eerste stadium en de potentiële waarden op het tweede stadium.

In de volgende paragraaf wordt eerst ingegaan op de gerealiseerde waarden op overkoepelend niveau. Voor het vaststellen van de overkoepelende waardeninterpretatie ten aanzien van EESSI gerealiseerd worden de individuele centrale waarden geconfronteerd met de drie waardenclusters. Dit levert een procentuele verdeling op van de gerichtheid op elk cluster. De berekeningswijze en het volledige overzicht zijn opgenomen in de bijlagen (zie Bijlage 17, Tabel B17).

6.3.1 Gerealiseerde waarden van EESSI: overkoepelend

Bij de overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI gerealiseerd (zie Tabel 6.2), blijkt dat medewerkers van de uitvoeringsorganisaties zich hoofdzakelijk richten op waarden uit het IT-cluster (67%), gevolgd door waarden uit het intrinsieke cluster (21%), en in mindere mate op waarden uit het conditionele cluster (11%). Deze

¹⁵ De interviews zijn afgenomen in de periode dat de drie uitvoeringsorganisaties overgingen van het eerste stadium naar het tweede stadium (medio 2021-2023).

verdeling laat zien dat medewerkers van mening zijn dat tot op het moment dat de interviews zijn afgenomen – in het eerste stadium – er voornamelijk gefocust is op het realiseren van IT-gerelateerde aspecten. De volgende citaten illustreren deze focus en geven hier een toelichting voor: *‘Het is natuurlijk een IT-project want we moesten live. Heel simpel, we hadden geen keuze. Je moet eraan meedoen. Als je er niet aan meedoet krijg je op een gegeven moment geen antwoord meer. Dat is ook lastig’* (R28) en *‘Ja, formeel zijn de processen leidend en de ICT ondersteund, dat is eigenlijk de rode draad, maar af en toe wordt natuurlijk ook weleens dat de ICT leidend is. Bij EESSI was de techniek leidend’* (R40). Bij EESSI gerealiseerd beschouwt meer dan de helft van de medewerkers efficiëntie in termen van systeemoptimalisatie als centrale waarde. Deze waarde, die valt onder het IT-cluster, blijkt dus een kenmerkende waarde van EESSI te zijn. Daarnaast kunnen de waarden betrouwbaarheid en veiligheid uit het IT-cluster, die voor minstens een kwart van de medewerkers centraal staan, als mogelijk kenmerkende waarden worden gezien.

Tabel 6.2 Overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI gerealiseerd

	Waardenoriëntaties EESSI gerealiseerd
Gerealiseerde waarden	<ul style="list-style-type: none"> - IT-focus (67%) - Intrinsieke focus (21%) - Conditionele focus (11%)

Het is van belang om op te merken dat, hoewel de gerealiseerde waarden worden gekoppeld aan EESSI, dit niet betekent dat deze waarden centraal staan voor de medewerkers zelf of als positief worden ervaren. Dit zijn de waarden die medewerkers koppelen aan de implementatie van EESSI en waarmee zij zich bezighielden op het moment dat de interviews werden afgenomen, niet per se de waarden die medewerkers daarin wenselijk achtten. De waarde ‘privacy’ wordt bijvoorbeeld door een aantal medewerkers als centraal beschouwd in het kader van EESSI, terwijl de medewerkers niet allemaal even positief zijn over deze waarde. Dit blijkt uit het volgende citaat: *‘Je krijgt dan natuurlijk allemaal vragen over privacygevoeligheden en dat soort dingen. Dat was net in die tijd, begon het een beetje serieus te worden, maar je moet tegenwoordig een stapel papier opleveren, wil je aangetoond hebben dat je product acceptabel is, of whatever. Voldoet het aan de privacynormen, bla bla bla’* (R3). Deze medewerker wijst op de centrale rol die de waarde privacy bekleedde in het EESSI-traject, maar lijkt hier zelf minder belang aan te hechten en zelfs ontevreden te zijn over de consequenties hiervan. Aan de andere kant zijn er ook medewerkers die belang hechten aan privacy in het kader van EESSI, en de centrale rol van deze waarde juist wenselijk vinden: *‘Vanuit ons belang hebben we gezegd, we gaan hier [RINA] nu niet mee in productie want wij*

kunnen dit niet verkopen in het kader van de AVG¹⁶ (R35). Bij de gerealiseerde waarden kunnen medewerkers een waarde dus als centraal ervaren, ongeacht of zij deze waarde als wenselijk beschouwen.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de waardenoriëntaties van de verschillende professionele groepen ten aanzien van EESSI gerealiseerd (gebaseerd op Bijlage 18, Tabel B18). Daarnaast worden deze professionele waardenoriëntaties vergeleken met de overkoepelende waardeninterpretatie, om na te gaan hoe zij zich daartoe verhouden.

Tabel 6.3 Waardenoriëntaties van de professionele groepen gericht op EESSI gerealiseerd

Professionele groep	Waardenoriëntaties EESSI gerealiseerd
<i>Managers</i>	- IT-focus (78%) - Intrinsieke focus (11%) - Conditionele focus (11%)
<i>Ondersteuners</i>	- IT-focus (65%) - Intrinsieke focus (23%) - Conditionele focus (12%)
<i>IT-specialisten</i>	- IT-focus (59%) - Intrinsieke focus (31%) - Conditionele focus (9%)
<i>Uitvoerders</i>	- IT-focus (64%) - Intrinsieke focus (21%) - Conditionele focus (14%)

Uit tabel 6.3 blijkt dat de waardenoriëntaties van de professionele groepen grotendeels overeenkomen. De managers richten zich bij de gerealiseerde waarden van EESSI vooral op waarden die vallen onder het IT-cluster (78%), gevolgd door waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster (11%). Dit wijst op een sterke focus op IT-gerelateerde aspecten en minder aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening of het intern functioneren van de uitvoeringsorganisatie. Dit blijkt ook uit de (mogelijk) kenmerkende waarden, die allemaal onder het IT-cluster vallen. Het gaat om de waarden efficiëntie in termen van systeemoptimalisatie, privacy en veiligheid; deze worden door meer dan de helft van de managers als centraal beschouwd. Daarnaast blijkt betrouwbaarheid een mogelijk kenmerkende waarde. Wanneer de overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI gerealiseerd wordt vergeleken met de waardenoriëntaties van de managers, blijkt dat deze groep relatief veel aandacht heeft voor waarden uit het IT-cluster (78% t.o.v. 67%) en weinig gefocust is op waarden uit het intrinsieke cluster (11% t.o.v. 21%). De managers richten zich bij

¹⁶ De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

de gerealiseerde waarden relatief vaak – meer dan de overige professionele groepen – op IT-gerelateerde aspecten. Deze focus blijkt ook uit de volgende citaten van twee verschillende managers: *‘Wat ook heel belangrijk is in dit soort trajecten – dat is even helemaal terug, hoor – is om je wel aan de opdracht te houden. Want de opdracht was hier: digitaliseer dit proces. En ik ben er een paar keer op gestuit dat men eigenlijk dit project ook wilde gebruiken om allerlei nevenzaken te regelen’* (R11) en *‘Ik kan me nog iets herinneren dat ze ook iets in het formulier zelfen ook hoe ze het wilden verwerken en dergelijke. Toen heb ik echt moeten zeggen: ja, maar sorry, het gaat mij puur even om dit te digitaliseren’* (R5).

De ondersteuners zijn in de context van EESSI gerealiseerd voornamelijk gefocust op waarden uit het IT-cluster (65%), daarna op waarden uit het intrinsieke cluster (23%), en in mindere mate op het conditionele cluster (12%). De meeste ondersteuners beschouwen efficiëntie in termen van systeemoptimalisatie – die valt onder het IT-cluster – als centrale waarde, waardoor de waarde als kenmerkend voor deze groep beschouwd wordt. Ook kunnen betrouwbaarheid, juistheid, transparantie; intern en veiligheid als mogelijk kenmerkende waarden worden beschouwd. Hoewel de (mogelijk) kenmerkende waarden uit alle drie de clusters komen, vallen de meeste onder het IT-cluster. Door de gerealiseerde waarden van de ondersteuners te vergelijken met de overkoepelende waardeninterpretatie gericht op EESSI gerealiseerd, blijkt dat de waardenoriëntaties van de ondersteuners in hoge mate overeenkomen met het algemene beeld.

Bij de IT-specialisten blijkt dat zij vooral waarden uit het IT-cluster centraal stellen (59%). Deze groep richt zich in de tweede plaats op waarden uit het intrinsieke cluster (31%), en als minst op waarden uit het conditionele cluster (9%). Slechts één waarde wordt door een grote groep IT-specialisten als centraal beschouwd, namelijk efficiëntie in termen van systeemoptimalisatie. In vergelijking met de overkoepelende waardenoriëntatie van EESSI gerealiseerd, blijkt dat de IT-specialisten zich iets minder richten op waarden uit het IT-cluster (59% t.o.v. 67%), meer op waarden uit het intrinsieke cluster (31% t.o.v. 21%), en in gelijke mate gericht zijn op waarden uit het conditionele cluster (9% t.o.v. 11%). Hoewel bij de IT-specialisten de nadruk ligt op IT-gerelateerde aspecten, zijn zij als professionele groep verhoudingsgewijs sterk gericht op de kwaliteit van dienstverlening in de context van EESSI gerealiseerd. Een citaat van een IT-specialist illustreert deze intrinsieke focus: *‘Het kostte klauwen vol met geld maar, het is goed voor Europa. Het is voor de burger goed. Het is voor de uitvoeringsinstanties uiteindelijk goed’* (R25).

Net als de ondersteuners en de IT-specialisten, richten uitvoerders zich bij de gerealiseerde waarden primair op het IT-cluster (64%), gevolgd door het intrinsieke

cluster (21%), en in mindere mate op waarden uit het conditionele cluster (14%). Hierbij blijken betrouwbaarheid en efficiëntie; systeem voor meer dan de helft van de uitvoerders centraal te staan en dus kenmerkende waarden te zijn van de uitvoerders in deze context. Verder zijn juistheid en transparantie; intern mogelijk kenmerkende waarden. De meeste uitvoerders benadrukken dus vooral waarden uit het IT-cluster en wat minder uit het intrinsieke en conditionele cluster. Bij het vergelijken van de overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI gerealiseerd met de waardenoriëntaties van de uitvoerders, blijkt dat deze grotendeels overeenkomen. Beide zijn in ongeveer gelijke mate hoofdzakelijk gefocust op waarden uit het IT-cluster (64% t.o.v. 67%).

Hoewel de uitvoerders aandacht hebben voor IT-gerelateerde aspecten in het kader van EESSI, zijn veel uitvoerders van mening dat deze IT-focus te dominant is geweest en mogelijk ten koste ging van aandacht voor intra-organisatorische aspecten. Eén van de uitvoerders beschrijft dit treffend: *'Ik denk dat IT een beetje te veel leidend is. Of misschien te weinig input hebben kunnen leveren vanuit de processen. De IT ontwikkelt wat ze denken dat mooi zal wezen. Dan blijkt het in de praktijk gewoon niet te werken. Ik denk dat ze moeten werken vanuit de gebruiker. Veel meer vanuit de eerste gebruiker en dan zeggen: oké, dan moet je daar een systeem voor ontwerpen. Als de gebruiker meer werk heeft, dan schiet je daar natuurlijk niets mee op'* (R8).

6.3.1.1 Overzicht: Professionele waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd

De professionele groepen komen, zo blijkt, in hoge mate overeen wat betreft hun (mogelijk) kenmerkende waarden ten aanzien van EESSI gerealiseerd. Slechts één waarde wordt door één van de vier professionele groepen als kenmerkend beschouwd; de waarde privacy is enkel voor de managers een kenmerkende waarde. De overige (mogelijk) kenmerkende waarden in het kader van EESSI gerealiseerd, zoals betrouwbaarheid, juistheid en veiligheid, worden door minstens twee van de professionele groepen benoemd. Daarnaast blijkt efficiëntie, gericht op de kenmerken van een systeem, zelfs voor alle vier de professionele groepen een kenmerkende waarde te zijn.

Bovenstaande resultaten laten zien dat er bij de gerealiseerde waarden van EESSI, zowel op het gebied van focus als (mogelijk) kenmerkende waarden, veel overeenkomsten en weinig verschillen bestaan tussen de professionele groepen. Alle vier de professionele groepen richten zich hoofdzakelijk op waarden uit het IT-cluster (allemaal minstens 59%). Daarnaast richten zij zich in de tweede plaats op waarden uit het intrinsieke cluster, en in mindere mate op waarden uit het

conditionele cluster (met uitzondering van de managers, die zich in gelijke mate richten op waarden uit het intrinsieke en het conditionele cluster). Bovendien blijken de professionele waardenoriëntaties grotendeels overeenkomen met de overkoepelende waardeninterpretatie ten aanzien van EESSI gerealiseerd, waarbij de overeenkomsten bij de ondersteuners en uitvoerders het grootst zijn.

Naast de gerealiseerde waarden wordt in de volgende paragrafen ingegaan op hoe medewerkers EESSI interpreteren in termen van potentiële waarden (gebaseerd op Bijlage 19, Tabel B19).

6.3.2 Potentiële waarden van EESSI: overkoepelend

Bij de overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI potentieel blijkt de focus van medewerkers wat gelijkverdeelde te zijn over de drie clusters. Onderstaande tabel (zie Tabel 6.4) laat zien dat de medewerkers van de uitvoeringsorganisaties zich voornamelijk focussen op waarden uit het conditionele- en IT-cluster (37% en 38%) en ook, zij het in mindere mate, op waarden uit het intrinsieke cluster (25%). Dit geeft aan dat bij de waarden die nog gewenst worden in het kader van EESSI, medewerkers zich richten op zowel intra-organisatorische aspecten, IT-gerelateerde aspecten, als dienstverleningsaspecten. Hierbij worden de waarden efficiëntie in termen van tijdsbesparing en gebruiksvriendelijkheid als kenmerkende waarden beschouwd ten aanzien van EESSI potentieel. Daarnaast blijkt collegiale responsiviteit een mogelijk kenmerkende waarde te zijn. De (mogelijk) kenmerkende waarden van EESSI potentieel vallen zowel onder het IT-cluster als het conditionele cluster.

In de volgende paragraaf worden voor de potentiële waarden ten aanzien van EESSI de professionele waardenoriëntaties uitgewerkt (gebaseerd op Bijlage 20, Tabel B20). Daarnaast worden de professionele waardenoriëntaties wederom vergeleken met de overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI potentieel, om inzichtelijk te maken hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Tabel 6.4 Overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI potentieel

	Waardenoriëntaties EESSI potentieel
Potentiële waarden	- IT-focus (38%) - Conditionele focus (37%) - Intrinsieke focus (25%)

Tabel 6.5 Waardenoriëntaties van de professionele groepen gericht op EESSI potentieel

Professionele groep	Waardenoriëntaties EESSI potentieel
<i>Managers</i>	- Conditionele focus (37%) - Intrinsieke focus (33%) - IT-focus (30%)
<i>Ondersteuners</i>	- Conditionele focus (50%) - IT-focus (33%) - Intrinsieke focus (18%)
<i>IT-specialisten</i>	- IT-focus (51%) - Intrinsieke focus (26%) - Conditionele focus (23%)
<i>Uitvoerders</i>	- Conditionele focus (40%) - IT-focus (33%) - Intrinsieke focus (27%)

Tabel 6.5 laat duidelijke verschillen zien tussen de waardenoriëntaties van de professionele groepen. Managers focussen zich bij de potentiële waarden in ongeveer gelijke mate op waarden uit alle drie de clusters. Zij richten zich het meest op waarden uit het conditionele cluster (37%), gevolgd door waarden uit het intrinsieke cluster (33%), en daarna het IT-cluster (30%). Hierbij kan efficiëntie in termen van tijdsbesparing als kenmerkende waarde worden gezien, aangezien deze door meer dan de helft van de managers wordt benoemd. Efficiëntie in termen van kostenbesparing, robuustheid en collegiale responsiviteit worden daarnaast als mogelijk kenmerkende waarden benoemd. Uit de vergelijking tussen de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI potentieel en de overkoepelende waardeninterpretatie, blijkt dat de managers in (bijna) gelijke mate gericht zijn op waarden uit het conditionele cluster (37% t.o.v. 38%), zich relatief veel richten op waarden uit het intrinsieke cluster (33% t.o.v. 25%), en wat minder op waarden uit het IT-cluster (30% t.o.v. 38%).

Bij de ondersteuners concentreren de waardenoriëntaties zich vooral op waarden uit het conditionele cluster (50%), gevolgd door waarden uit het IT-cluster (33%), en in mindere mate op waarden uit het intrinsieke cluster (18%). De meeste ondersteuners beschouwen efficiëntie; tijd, gebruiksvriendelijkheid, en collegiale responsiviteit hierbij als centrale waarden, wat deze waarden kenmerkend maakt voor de professionele groep. Dit zijn waarden uit het conditionele en IT-cluster. Deze conditionele focus blijkt ook uit het volgende citaat: *'Het projectdoel is, heel plat gezegd, de implementatie van een IT-systeem. Daarmee wordt de kwaliteit van je processen niet beter. Daarmee wordt de gevalsafhandeling niet sneller. Het is er heel erg van afhankelijk hoe de business vervolgens dat product in gebruik neemt wat je uiteindelijk aan benefits eruit haalt'* (R13). De vergelijking tussen de waardenoriëntaties van de ondersteuners en

de overkoepelende waardeninterpretatie van de potentiële waarden laat zien dat ondersteuners verhoudingsgewijs meer aandacht hebben voor waarden uit het conditionele cluster, en wat minder voor waarden uit het IT- en het intrinsieke cluster.

De IT-specialisten blijken zich bij EESSI potentieel voornamelijk te richten op waarden uit het IT-cluster (51%), gevolgd door waarden uit het intrinsieke en het conditionele cluster (respectievelijk 26% en 23%). Deze professionele groep is daarmee hoofdzakelijk gefocust op IT-gerelateerde aspecten in het kader van de gewenste waarden. Eén IT-specialist illustreert deze IT-focus: *'Het is natuurlijk de kunst om straks de stap te maken naar verdere automatisering daarin [in EESSI]. En dat is natuurlijk belangrijk'* (R25). Voor deze professionele groep blijken efficiëntie in termen van tijdsbesparing en gebruiksvriendelijkheid kenmerkende waarden te zijn. Dit zijn waarden die vallen onder het conditionele cluster en het IT-cluster. Verder zijn robuustheid en stabiliteit, beide uit het IT-cluster, mogelijk kenmerkende waarden. Uit de vergelijking van de waardenoriëntaties van de IT-specialisten ten aanzien van EESSI potentieel met de overkoepelende waardeninterpretatie, blijkt deze professionele groep relatief veel gericht te zijn op waarden uit het IT-cluster (51% t.o.v. 38%). Daarnaast richten zij zich in gelijke mate op waarden uit het intrinsieke cluster en relatief minder op waarden uit het conditionele cluster (23% t.o.v. 37%).

De uitvoerders richten zich in relatie tot EESSI potentieel voornamelijk op waarden die onder het conditionele cluster vallen (40%). Ook focussen zij zich op waarden uit het IT-cluster (33%) en het intrinsieke cluster (27%). Overigens zijn de verschillen in focus niet groot en lijkt de aandacht van de uitvoerders grotendeels gelijk verdeeld te zijn over de drie clusters. Hierbij worden efficiëntie in termen van tijdsbesparing, gebruiksvriendelijkheid en tijdigheid van dienstverlening door meer dan de helft van de uitvoerders als centrale waarden beschouwd en collegiale responsiviteit door meer dan een kwart. Daarmee betreffen deze waarden – die onder alle drie de clusters vallen – de (mogelijk) kenmerkende waarden voor de uitvoerders. De vergelijking van de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI potentieel met de overkoepelende waardeninterpretatie laat zien dat deze grotendeels overeenkomen bij de uitvoerders.

6.3.2.1 Overzicht: Professionele waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI potentieel

De bevindingen tonen aan dat de managers, ondersteuners en uitvoerders voornamelijk waarden uit het conditionele cluster centraal stellen bij EESSI potentieel. Hieruit blijkt dat deze groepen in relatie tot EESSI waarden wensen te realiseren die vooral gericht zijn op intra-organisatorische aspecten. Verder bestaan er verschillen tussen de professionele groepen wat betreft de exacte verdeling van aandacht over

de waarden uit de drie clusters. Specifiek wijken de IT-specialisten af van de overige professionele groepen; zij blijken primair gericht te zijn op waarden uit het IT-cluster. Een ondersteuner wijst op de verschillen tussen de focus van ondersteuners en IT-specialisten: *'Als je het mij zou vragen, want ik zit dan weer aan de proceskant, dus ik denk: het proces moet zo goed mogelijk gaan. Maar als het met een goed werkend systeem kan en beter en sneller, dan is dat natuurlijk prachtig. De technische mensen die zitten veel meer op van: we moeten gewoon een werkend systeem neerzetten'* (R10).

Net als bij de gerealiseerde waarden, zijn er bij de potentiële waarden redelijk wat overeenkomsten aangetroffen tussen de professionele groepen wat betreft de (mogelijk) kenmerkende waarden van EESSI. Bij minstens twee van de vier professionele groepen kunnen gebruiksvriendelijkheid, robuustheid en collegiale responsiviteit als (mogelijk) kenmerkende waarden worden beschouwd. Efficiëntie in termen van tijdsbesparing blijkt zelfs voor alle vier de professionele groepen een kenmerkende waarde te zijn. Aan de andere kant zijn er drie waarden die voor één van de vier professionele groepen (mogelijk) kenmerkend zijn. Bij de managers gaat het om efficiëntie in termen van kostenbesparing, bij de IT-specialisten gaat het om stabiliteit, en bij de uitvoerders gaat het om tijdigheid van dienstverlening.

Al met al blijken er bij de potentiële waarden van EESSI naast overeenkomsten ook verschillen te bestaan tussen de professionele groepen. Er ontstaat een ander beeld dan bij de gerealiseerde waarden, waar vooral overeenkomsten zijn aangetroffen. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op het verschil tussen de waardenoriëntaties gericht op EESSI gerealiseerd en EESSI potentieel.

6.3 Vergelijking waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd en potentieel

Het onderscheid tussen gerealiseerde waarden en potentiële waarden maakt inzichtelijk dat de focus op waarden uit het IT-cluster vooral tot uiting komt bij de gerealiseerde waarden. Dit geldt voor zowel de overkoepelende waardeninterpretatie als de professionele waardenoriëntaties. Bij de overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI gerealiseerd stellen medewerkers hoofdzakelijk waarden uit het IT-cluster centraal (67%). Aan de andere kant is bij de overkoepelende waardeninterpretatie van EESSI potentieel de aandacht van de medewerkers meer verdeeld over de drie clusters (intrinsiek: 25%, intern: 37%, IT: 38%). Door het onderscheid tussen gerealiseerde en potentiële waarden uit te splitsen voor de professionele groepen, kan nagegaan worden waar de verschillen tussen de groepen zich bevinden (zie Tabel 6.6).

Tabel 6.6 Overzicht waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd en potentieel

Professionele groep	Waardenoriëntaties EESSI gerealiseerd	Waardenoriëntaties EESSI potentieel
<i>Managers</i>	- IT-focus (78%) - Intrinsieke focus (11%) - Conditionele focus (11%)	- Conditionele focus (37%) - Intrinsieke focus (33%) - IT-focus (30%)
<i>Ondersteuners</i>	- IT-focus (65%) - Intrinsieke focus (23%) - Conditionele focus (12%)	- Conditionele focus (50%) - IT-focus (33%) - Intrinsieke focus (18%)
<i>IT-specialisten</i>	- IT-focus (59%) - Intrinsieke focus (31%) - Conditionele focus (9%)	- IT-focus (51%) - Intrinsieke focus (26%) - Conditionele focus (23%)
<i>Uitvoerders</i>	- IT-focus (64%) - Intrinsieke focus (21%) - Conditionele focus (14%)	- Conditionele focus (40%) - IT-focus (33%) - Intrinsieke focus (27%)
<i>Overkoepelend</i>	- IT-focus (67%) - Intrinsieke focus (21%) - Conditionele focus (11%)	- IT-focus (38%) - Conditionele focus (37%) - Intrinsieke focus (25%)

In tegenstelling tot bij de gerealiseerde waarden, waarbij alle professionele groepen primair gericht zijn op waarden uit het IT-cluster, laten de resultaten van de potentiële waarden zien dat enkel de IT-specialisten deze IT-focus behouden. De managers, ondersteuners en uitvoerders blijken hoofdzakelijk gefocust te zijn op waarden uit het conditionele cluster in het kader van EESSI potentieel. Daarnaast valt op dat de professionele groepen bij EESSI gerealiseerd zich – naast de dominante IT-focus – met name richten op waarden uit het intrinsieke cluster. Daarentegen focussen de professionele groepen zich bij EESSI potentieel voornamelijk op waarden uit het conditionele- en IT-cluster, en in mindere mate op waarden uit het intrinsieke cluster (met uitzondering van de managers die in ongeveer gelijke mate gericht zijn op waarden uit alle drie de clusters).

Na het vaststellen van de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI wordt in kaart gebracht op welke wijze de waarden die centraal staan voor de professionele groepen door hen worden gedefinieerd. Dit komt in de volgende paragraaf aan bod.

6.4 Definiëringen van publieke waarden EESSI per professionele groep

De professionele groepen blijken de meeste waarden die zij centraal stellen ten aanzien van EESSI op een vergelijkbare¹⁷ manier te definiëren. Zo geven veel medewerkers (R2, 5, 7, 11, 12, 15, 21, 22, 23, 26, 28, 31, 34, 37, 38, 41, 46, 47) vergelijkbare beschrijvingen van de waarde ‘betrouwbaarheid’: *‘In het verleden als je een formulier stuurde, je wist nooit of het aankwam, nu heb je die bevestiging. Je hebt garantie dat het aangekomen is. Als je de bevestiging krijgt van ‘het is binnen’ dan is het ook gewoon binnen. En dan kan het zusterorgaan niet zeggen: ‘We hebben het niet gekregen’ (R28) en ‘Ik bedoel, je hebt geen poststuk wat kwijtraakt. Het komt bij de juiste persoon terecht die het formulier bij je opvraagt. Je merkt ook heel snel nu dat als je het naar een verkeerd kantoor stuurt, dan sturen ze hem weer door. En nu met dit systeem weet je dat het wel ergens terecht komt. Het is niet dat het ergens bij een postbode verdwijnt of zo’ (R4).* De citaten illustreren dat het EESSI-systeem bepaalde garanties geeft waardoor met zekerheid gesteld kan worden of een bericht is verzonden en/of ontvangen en dat informatie op de juiste plek terecht komt, wat gerelateerd is aan de betrouwbaarheid van de informatie-uitwisseling.

Daartegenover staat dat enkele waarden op verschillende manieren gedefinieerd worden door de medewerkers. Bijvoorbeeld de waarde ‘rechtsbescherming’ wordt anders uitgelegd door verschillende professionele groepen. De IT-specialisten geven een eenvoudige en directe beschrijving van de waarde gericht op het uitvoeren van de wettelijke taak: *‘Nou, zoals ik zeg, rechten en plichten. Dus de bewoners binnen Europa hebben bepaalde rechten en plichten en daar ondersteunen we met dit systeem [EESSI] in’.* De ondersteuners en uitvoerders gaan in hun uitleg voorbij aan het simpelweg uitvoeren van de wettelijke taak, en richten zich meer op het zo goed mogelijk uitvoeren van deze taak, met expliciete aandacht voor burgers. Dit blijkt uit de volgende citaten van een ondersteuner en een uitvoerder: *‘We hebben wetten en wet- en regelgeving en die heb je gewoon goed uit te voeren. En het is natuurlijk voor heel veel mensen al ontzettend vervelend om in zo’n situatie terecht te komen. Dus je moet er als organisatie alles aan doen om ervoor te zorgen dat dat dan ook zo vlekkeloos en goed mogelijk verloopt’ (R47) en ‘En met EESSI dat is een stukje... voor Kinderbijslag is dat anders, maar voor AOW is dat dan een stukje bestaanszekerheid’ (R26).* Medewerkers uit beide professionele groepen benadrukken dat het van belang is dat EESSI eraan bijdraagt dat burgers krijgen waar zij recht op hebben. Toch zijn er verschillen tussen de precieze beschrijvingen van de professionele groepen. Dit laat zien dat er verschillen bestaan tussen de professionele groepen, wat erop kan wijzen

¹⁷ Dit blijkt bij digitalisering in een meer algemene, abstracte vorm ook het geval te zijn, zoals besproken in hoofdstuk vijf (zie paragraaf 5.6.3).

dat de definiëring van waarden samenhangt met de professionele achtergrond, en daarmee contingent is.

Daarnaast is de waarde 'transparantie; intern' op verschillende manieren beschreven. Een deel van de medewerkers richt zich in hun beschrijving van deze waarde op het inzicht dat EESSI verschaft in de gang van zaken van de informatie-uitwisseling tussen zusterorganen. Dit blijkt uit de volgende citaten: *'We zien dat er bepaalde dingen niet of te laat worden beantwoord, waar ligt dat aan? Doen wij dingen verkeerd of worden dingen verkeerd uitgevraagd of zijn wij gewoon laat?'* (R18) en *'Want als je digitaal maakt, je krijgt heel veel gegevens binnen, dus je kunt precies hoelang een ander land doet over een verzoek. Dus dan kun je die data weer teruggeven Europees en dan zeg je: dat land doet er heel lang over'* (R1). Aan de andere kant zijn er medewerkers die de waarde niet zozeer linken aan inzicht omtrent de informatie-uitwisseling; zij koppelen de waarde aan het verkrijgen van inzicht in de werkprocessen van uitvoerende medewerkers. Deze beschrijving ziet er als volgt uit: *'Je wil dus eigenlijk weten van een medewerker: hoe lang is die persoon nou eigenlijk met dat hoofdstukje bezig geweest? En dan zien je: een half uur over het hele formulier, waarvan 28 minuten met hoofdstuk drie. En tijdens het doen van hoofdstuk drie heeft hij wel duidelijk 20 minuten lang zijn pc niet aangeraakt, dus misschien was het maar acht en was hij gaan koffiedrinken. Dan kan natuurlijk ook. En dat helpt denk ik wel een hoop dat er veel meer managementinformatie over beschikbaar komt'* (R17). Overigens worden beide beschrijvingen van transparantie; intern door zowel ondersteuners als IT-specialisten aangehaald, wat suggereert dat de verschillen geen verband houden met de professionele groepen van de medewerkers. Daarmee wijzen de verschillende beschrijvingen in dit geval niet op een contingente invulling afhankelijk van professionele groepen. Over het algemeen is er veel overeenstemming wat betreft de beschrijvingen van waarden. Hoewel er incidenteel verschillen optreden, lijken deze niet eenduidig te verklaren vanuit de professionele groepen. Dit suggereert dat de beschrijvingen van waarden breed gedeeld worden tussen medewerkers, ongeacht hun professionele groep.

In het eerste deel van dit hoofdstuk zijn de waardenovertuigingen ten aanzien van de casus van digitalisering 'EESSI' van de medewerkers van de Belastingdienst, SVB en UWV beschreven. In het volgende deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op welke beslissingen de medewerkers hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces, aangezien deze beslissingen een bepaalde waardenfocus reflecteren. Het bestuderen van hoe medewerkers reageren op digitalisering kan daarmee inzicht geven in welke focus daadwerkelijk is geprioriteerd in de praktijk van het digitaliseringsproces.

6.5 Beslissingen van de verschillende medewerkers

In de volgende paragrafen wordt geschetst hoe de medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties reageerden op de implementatie van het EESSI-systeem door in beeld te brengen welke beslissingen zijn genomen tijdens het digitaliseringsproces. In de interviews is met de medewerkers gesproken over deze beslissingen. Een inhoudsanalyse van hun antwoorden maakte het mogelijk een nadere indeling te maken van acht te onderscheiden beslissingen (zie Bijlage 21). De genomen beslissingen zijn op inhoudelijke gronden onder te brengen in de eerder geconstrueerde waardenclusters (zie Tabel 6.7).

Tabel 6.7 Clustering genomen beslissingen

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Geïdentificeerde beslissingen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Kosten beperken - Optimaliseren proces; extern 	<ul style="list-style-type: none"> - Optimaliseren proces; intern - Verbinding opzoeken; organisatie - Verbinding opzoeken; uitvoering - Voortgang bewaken/ risico's accepteren 	<ul style="list-style-type: none"> - Optimaliseren applicatie/ systeem - Risico's verminderen/ werken aan veiligheid

6.5.1 Beslissingen per professionele groep

Na het identificeren, labelen en categoriseren van de individuele beslissingen zijn deze geaggregeerd naar het niveau van de professionele groep. Het overzicht van de beslissingen per professionele groep is weergegeven in Tabel 6.8 (gebaseerd op Bijlage 22, Tabel B22). Vervolgens zijn de beslissingen per professionele groep gekoppeld aan de drie waardenclusters en is de mate van gerichtheid op elk cluster in beeld gebracht. De gehanteerde berekeningswijze en het overzicht zijn opgenomen in de bijlagen (zie Bijlage 22, Tabel B22).

De managers blijken gedurende het digitaliseringsproces voornamelijk beslissingen genomen te hebben met een IT-gerichte focus (50%). Hierbij namen de meeste managers beslissingen gericht op het optimaliseren van de applicatie/het systeem en op het verminderen van risico's middels het werken aan veiligheid. Daarnaast namen de managers ook redelijk veel beslissingen die zich richtten op intra-organisatorische aspecten van de organisatie (29%). In tegenstelling tot de groep managers die bestaande risico's wilden verlagen, koos een deel van de managers er juist voor om de risico's te accepteren om op die manier de voortgang te bewaken. Verder concentreerden de beslissingen van de managers zich op aspecten gerelateerd

aan de kwaliteit van dienstverlening (21%). Veel managers hebben zich bijvoorbeeld ingezet voor het beperken van de kosten.

Tabel 6.8 Genomen beslissingen van de professionele groepen

Professionele groep	Waardenoriëntaties beslissingen
<i>Managers</i>	- IT-focus (50%) - Conditionele focus (29%) - Intrinsieke focus (21%)
<i>Ondersteuners</i>	- Conditionele focus (60%) - IT-focus (23%) - Intrinsieke focus (17%)
<i>IT-specialisten</i>	- IT-focus (72%) - Conditionele focus (28%)
<i>Uitvoerders</i>	- Intrinsieke focus (45%) - IT-focus (30%) - Conditionele focus (25%)

Bij de ondersteuners blijkt uit de beslissingen genomen in het digitaliseringsproces dat zij zich hoofdzakelijk richten op het bevorderen van het intern functioneren (60%). In de context van EESSI hebben veel ondersteuners zich bijvoorbeeld beziggehouden met het optimaliseren van de interne processen en het opzoeken van verbinding met de uitvoering. Naast beslissingen gericht op intra-organisatorische aspecten blijkt deze professionele groep beslissingen genomen te hebben die betrekking hebben op IT-gerelateerde aspecten (23%) en intrinsieke aspecten (17%). Hierbij kozen veel ondersteuners ervoor om zich in te zetten voor het optimaliseren van de applicatie en een aantal ondersteuners richtte zich op het optimaliseren van het externe proces.

De IT-specialisten hebben hoofdzakelijk beslissingen genomen die zich richten op het bevorderen van IT-gerelateerde aspecten (72%), hetgeen wijst op een IT-focus. De meeste IT-specialisten hielden zich bezig met het optimaliseren van de applicatie. Een deel van de IT-specialisten nam beslissingen gericht op het verminderen van bestaande of potentiële risico's middels het werken aan veiligheid. Verder heeft deze professionele groep beslissingen genomen ten behoeve van het optimaliseren van de interne processen (28%). Er zijn geen beslissingen genomen door de IT-specialisten gerelateerd aan de kwaliteit van dienstverlening (intrinsieke focus).

Wat betreft de uitvoerders, lijken de beslissingen primair gericht te zijn op het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening (45%), maar ook op de verbetering van IT-gerelateerde aspecten (30%) en het optimaliseren van de interne processen (25%). De beslissingen van de uitvoerders waren gericht op alle drie de clusters, hoewel de

meeste aandacht zich richtte op de kwaliteit van dienstverlening. Hierbij namen de meeste uitvoerders beslissingen ten behoeve van het optimaliseren van het proces met een intrinsieke focus en een groot deel zette zich ook in voor het optimaliseren van de applicatie en het interne proces van EESSI.

6.5.2 Overzicht: Genomen beslissingen

Bovenstaande resultaten laten zien dat de professionele groepen verschillende beslissingen hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI die inhoudelijk verband houden met de drie eerder vastgestelde aandachtsgebieden. De managers en IT-specialisten namen voornamelijk beslissingen die wijzen op een sterke IT-gerichte focus. Daarnaast namen de ondersteuners hoofdzakelijk beslissingen die wijzen op een dominante conditionele focus. Ten slotte namen de uitvoerders vooral beslissingen die op een intrinsieke focus wijzen. Naast de verschillen zijn ook bepaalde overeenkomsten aangetroffen wat betreft de beslissingen van de professionele groepen. Ongeacht de professionele groep blijkt een groot deel van de medewerkers zich ingezet te hebben voor het optimaliseren van de applicatie: alle IT-specialisten en bijna alle managers, en ongeveer de helft van de ondersteuners en de uitvoerders hadden hier een rol in.

6.6 Rol van de organisatie met betrekking tot de genomen beslissingen

Het is van belang de mogelijkheid in overweging te nemen dat het organisatieniveau een rol speelt bij de beslissingen die zijn genomen door de professionele groepen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI, specifiek bij de manier waarop zij hun waarden in de praktijk brengen. In deze paragraaf wordt daarom onderzocht of er aanwijzingen zijn dat het organisatieniveau gerelateerd is aan de waardenoriëntaties die tot uiting komen in deze beslissingen. Hiertoe zijn de genomen beslissingen geaggregeerd op het niveau van de organisatie (gebaseerd op Bijlage 23, Tabel B23), waarbij wordt gekeken naar verschillen in de waardenoriëntaties van de professionele groepen die mogelijk gerelateerd zijn aan het organisatieniveau.

Medewerkers van de Belastingdienst blijken vooral beslissingen genomen te hebben die zich richten op IT-gerelateerde aspecten, gevolgd door beslissingen gericht op intra-organisatorische aspecten, en wat minder gericht op intrinsieke aspecten. Overigens zijn de verschillen niet groot en wijzen de beslissingen erop dat medewerkers zich focussen op alle drie de clusters. Het valt op dat medewerkers van de Belastingdienst zich in vergelijking met de overige uitvoeringsorganisaties relatief

meer inzetten voor het bewaken van de voortgang en het accepteren van bepaalde risico's, hoewel ook enkele medewerkers juist proberen deze risico's te verminderen en te werken aan de veiligheid. Aan de andere kant hebben de medewerkers van de Belastingdienst zich relatief weinig gericht op het opzoeken van verbinding met de uitvoeringsmedewerkers.

Bij de SVB zijn de beslissingen voornamelijk geconcentreerd op intra-organisatorische en IT-gerelateerde aspecten. Deze medewerkers blijken in mindere mate beslissingen genomen te hebben met een intrinsieke focus. Tijdens het digitaliseringsproces is binnen de SVB besloten om niet verder te werken met de door de Europese Commissie ontwikkelde applicatie RINA, maar om een eigen applicatie te ontwikkelen (voor meer informatie hierover, zie Bijlage 8). Medewerkers geven aan dat dit leidde tot een focus op het creëren van een werkbaar systeem voor de uitvoeringsmedewerkers (IT-focus), waarbij het gelijktijdig van belang was om de relevante interne processen in kaart te brengen en te verbeteren (conditionele focus). De medewerkers van de SVB hebben dan ook, in vergelijking met de medewerkers van de Belastingdienst en UWV, relatief veel beslissingen genomen gericht op het optimaliseren van de interne processen. Bovendien heeft de SVB zich, in tegenstelling tot de overige uitvoeringsorganisaties, niet actief beziggehouden met het beperken van de kosten.

Verder blijken de beslissingen van de medewerkers van UWV primair op een IT-focus te wijzen, gevolgd door een conditionele focus en in mindere mate een intrinsieke focus. Medewerkers van UWV merken op dat het EESSI-project voornamelijk als IT-project werd ervaren, wat zich weerspiegelt in de IT-focus van de genomen beslissingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het volgende citaat: *'Het gekke was dat het project vanuit Gegevensdiensten was ingestoken. Dus er waren bepaalde keuzes gemaakt en Gegevensdiensten had al bepaalde, ja, dat zat gewoon al in een bepaald vormpje als het ware'* (R46). De relatief sterke IT-gerichte focus bij UWV kan erop wijzen dat de organisatie een rol speelde in het versterken hiervan. Verder hebben medewerkers van UWV zich meer beziggehouden met het verminderen van de risico's en het werken aan veiligheid, dan medewerkers van de Belastingdienst en SVB.

Duidelijk wordt dat de medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties hoofdzakelijk beslissingen hebben genomen die gericht zijn op IT-gerelateerde en interne aspecten. Naast overeenkomsten zijn er ook een aantal verschillen tussen de uitvoeringsorganisaties geconstateerd. Deze verschillen worden nader onderzocht in de volgende paragraaf, waar in beeld wordt gebracht welke beslissingen zijn genomen door de professionele groepen per organisatie (zie Bijlage 24). Specifiek worden de verschillen tussen de professionele groepen van de uitvoeringsorganisaties vergeleken met de beslissingen op het niveau van de organisatie.

6.7 Beslissingen van de professionele groepen tussen de uitvoeringsorganisaties

Paragraaf 6.5.1 laat zien dat de managers als professionele groep voornamelijk beslissingen hebben genomen met een IT-focus, gevolgd door beslissingen met een conditionele focus, en in mindere mate met een intrinsieke focus. Dit blijkt bij de managers van de verschillende uitvoeringsorganisaties ook het geval te zijn (zie Tabel B24.1). Aan de andere kant namen de managers van de Belastingdienst en de SVB in ongeveer gelijke mate beslissingen die wijzen op een conditionele focus. Met name de managers van UWV blijken beslissingen genomen te hebben die een IT-focus weerspiegelen. Dit past bij bovenstaande bevindingen en wijst op een mogelijke rol vanuit UWV wat betreft de waardenoriëntaties van medewerkers.

De ondersteuners blijken in hun beslissingen vooral gericht te zijn op het conditionele cluster; zij namen minder beslissingen met een IT-focus of een intrinsieke focus (zie paragraaf 6.5.1). Hoewel de ondersteuners in alle drie de uitvoeringsorganisaties voornamelijk beslissingen namen die passen bij het conditionele cluster, treden er wel verschillen op tussen de organisaties (zie Tabel B24.2). Zo namen de ondersteuners van de Belastingdienst in ongeveer gelijke mate beslissingen met een conditionele focus als met een IT-focus. Zij namen als enige groep ondersteuners geen beslissingen waaruit een intrinsieke focus blijkt, wat erop kan wijzen dat de organisatie hier een rol in speelt. Daarentegen namen de ondersteuners van de SVB beslissingen die een focus, in ongeveer gelijke mate, op alle drie de clusters weergeeft. Verder hebben de ondersteuners van UWV voornamelijk beslissingen genomen uit het conditionele cluster, en in mindere mate uit het intrinsieke- en IT-cluster.

Wat betreft de IT-specialisten: uit paragraaf 6.5.1 blijkt dat de genomen beslissingen van deze professionele groep primair gericht waren op IT-gerelateerde aspecten (IT-focus), gevolgd door beslissingen gericht op intra-organisatorische aspecten (conditionele focus). Zij namen geen beslissingen die een intrinsieke focus weerspiegelen, gericht op aspecten gerelateerd aan de kwaliteit van dienstverlening. Bij de drie uitvoeringsorganisaties zijn ook de meeste beslissingen genomen met een IT-focus (zie Tabel B24.3). Vooral de IT-specialisten van UWV richtten zich op IT-gerelateerde aspecten in hun beslissingen. De IT-specialisten van de Belastingdienst en de SVB namen verhoudingsgewijs meer beslissingen gericht op interne aspecten.

De uitvoerders namen voornamelijk beslissingen gericht op het intrinsieke cluster, gevolgd door beslissingen gericht op het IT-cluster en het conditionele cluster. Overigens zijn de verschillen niet heel groot. Tussen de uitvoerders van de

verschillende uitvoeringsorganisaties treden enkele verschillen op (zie Tabel B24.4). Uitvoerders van de Belastingdienst en de SVB hebben, in ongeveer gelijke mate, beslissingen genomen uit alle drie de clusters. De uitvoerders van UWV hebben daarentegen enkel beslissingen genomen met een focus op dienstverlenings- en IT-gerelateerde aspecten. Deze groep uitvoerders nam geen beslissingen gericht op intra-organisatorische aspecten.

De verschillen die worden aangetroffen tussen de beslissingen die zijn genomen door de professionele groepen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI lijken in sommige gevallen samen te hangen met het niveau van de organisatie (IT-specialisten UWV focus op IT), maar in andere gevallen ook niet (ondersteuners UWV minder focus op IT). Dit kan impliceren dat het organisatieniveau een beperkte, wisselende rol heeft gespeeld bij de waardenoriëntaties die blijken uit de beslissingen van de professionele groepen. Het is echter op basis van deze resultaten niet mogelijk om te spreken over een eenduidige of verstrekkende invloed vanuit de organisatie. Daarmee blijft de indeling op basis van de professionele groep grotendeels overeind, ook bij inachtneming van het organisatieniveau.

6.8 Vergelijking waardenoriëntaties en genomen beslissingen

Na het bestuderen van de mogelijke invloed vanuit de organisatie met betrekking tot de beslissingen die door de professionele groepen zijn genomen tijdens de implementatie van het EESSI-systeem, wordt in deze paragraaf onderzocht of de genomen beslissingen van de professionele groepen gerelateerd zijn aan hun waardenoriëntaties. Op deze manier kunnen de beslissingen beter geduid worden.

6.8.1 Vergelijking waardenoriëntaties ten aanzien van werk en genomen beslissingen

De beslissingen die zijn genomen door de professionele groepen worden vergeleken met hun waardenoriëntaties in relatie tot de dagelijkse werkzaamheden, om te onderzoeken of er aanwijzingen zijn dat deze algemene waardenoriëntaties gericht op werk in lijn zijn met de beslissingen die zijn genomen tijdens het digitaliseringsproces (zie Tabel 6.9).

Tabel 6.9 Vergelijking waardenoriëntaties ten aanzien van werk en beslissingen

Professionele groep	Waardenoriëntaties werk	Waardenoriëntaties beslissingen
<i>Managers</i>	- Conditionele focus (54%) - Intrinsieke focus (38%) - IT-focus (8%)	- IT-focus (50%) - Conditionele focus (29%) - Intrinsieke focus (21%)
<i>Ondersteuners</i>	- Intrinsieke focus (49%) - Conditionele focus (46%) - IT-focus (5%)	- Conditionele focus (60%) - IT-focus (23%) - Intrinsieke focus (17%)
<i>IT-specialisten</i>	- Conditionele focus (57%) - IT-focus (27%) - Intrinsieke focus (17%)	- IT-focus (72%) - Conditionele focus (28%)
<i>Uitvoerders</i>	- Intrinsieke focus (91%) - Conditionele focus (6%) - IT-focus (3%)	- Intrinsieke focus (45%) - IT-focus (30%) - Conditionele focus (25%)

Bij de managers wijkt de waardenfocus in de context van hun werkzaamheden sterk af van de focus die blijkt uit de beslissingen die zij als groep namen tijdens EESSI. Waar de managers zich in relatie tot hun werkzaamheden primair richten op het conditionele cluster gevolgd door het intrinsieke cluster, weerspiegelen hun beslissingen hoofdzakelijk een IT-gerichte focus. Overigens focussen de managers zich in hun beslissingen ook enigszins op het conditionele en intrinsieke cluster, wat overeenkomt met de primaire aandachtsgebieden van deze groep in de context van werk. Hoewel de IT-focus blijkt te domineren in de beslissingen van de managers is het mogelijk dat de algemene waardenoriëntaties gericht op werk tot op zekere hoogte een rol hebben gespeeld in hun beslissingen.

Voor de ondersteuners geldt dat er zowel verschillen als overeenkomsten zijn qua focus. Deze professionele groep richt zich in hun werkzaamheden voornamelijk op het intrinsieke en het conditionele cluster, en minder op het IT-cluster. De genomen beslissingen tijdens het digitaliseringsproces wijzen ook op een conditionele focus. Dit kan suggereren dat de algemene waardenoriëntaties gericht op werk een rol spelen bij de beslissingen die ondersteuners genomen hebben. Tegelijkertijd blijkt uit de beslissingen van de ondersteuners in mindere mate een intrinsieke focus en in hogere mate een IT-gerichte focus, wat afwijkt van hun waardenoriëntaties ten aanzien van werk.

Bij de IT-specialisten zijn er meer overeenkomsten tussen de waardenoriëntaties ten aanzien van werk en hun beslissingen in het kader van EESSI. De waardenoriëntaties van de IT-specialisten focust zich voornamelijk op waarden uit het conditionele cluster en het IT-cluster. Evenzeer heeft deze professionele groep beslissingen

genomen die wijzen op een IT-focus en een conditionele focus. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de IT-specialisten zich in de context van werk primair richten op intra-organisatorische aspecten, terwijl de beslissingen een nadrukkelijke IT-focus weerspiegelen. Desalniettemin blijkt bij de IT-specialisten uit hun waardenoriëntaties gericht op werk en de beslissingen die zij hebben genomen een conditionele focus en een IT-focus, wat wijst op samenhang tussen de algemene waardenoriëntaties en de beslissingen die deze professionele groep heeft genomen.

De vergelijking laat bij de uitvoerders zien dat er duidelijke overeenkomsten zijn, maar ook enkele verschillen. Zowel uit de waardenoriëntaties van de uitvoerders als de beslissingen die zij als groep hebben genomen blijkt een sterke intrinsieke focus. Dit suggereert dat er sprake is van samenhang tussen de algemene waardenoriëntaties en de genomen beslissingen. Aan de andere kant weerspiegelen de genomen beslissingen van deze professionele groep ook een redelijke IT- en conditionele focus, wat afwijkt van de waardenoriëntaties gericht op werk.

Al met al lijken de algemene waardenoriëntaties gericht op de dagelijkse werkzaamheden van de professionele groepen tot op zekere hoogte door te werken in de beslissingen die zij hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI, hoewel dit niet in alle gevallen duidelijk naar voren kwam. Daarnaast zijn de genomen beslissingen aanzienlijk meer IT-gericht dan de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van werk.

6.8.2 Vergelijking waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI en genomen beslissingen

Naast de vergelijking met de waardenoriëntaties van de professionele groepen ten aanzien van werk, worden de genomen beslissingen vergeleken met hun waardenoriëntaties gericht op EESSI gerealiseerd (*enacted values*) en EESSI potentieel (*espoused values*). Hierbij wordt wederom onderzocht in hoeverre de genomen beslissingen overeenkomen met deze waardenoriëntaties (zie Tabel 6.10).

De vergelijking van de waardenoriëntaties bij de genomen beslissingen van de managers met hun waardenoriëntaties in relatie tot EESSI gerealiseerd, laat zien dat deze beiden voornamelijk onder het IT-cluster vallen. Overigens is het aandeel waarden dat onder het IT-cluster valt hoger dan het aandeel beslissingen (78% t.o.v. 50%), aangezien er ook redelijk wat beslissingen onder het conditionele en intrinsieke cluster vallen. Dit komt meer overeen met de waardenoriëntaties van de managers ten aanzien van EESSI potentieel, die voornamelijk gericht zijn op waarden uit het conditionele en intrinsieke cluster. De beslissingen van de managers lijken dus tot

op zekere hoogte overeen te komen met hun waardenoriëntaties in relatie tot EESSI, wat wijst op consistentie.

Tabel 6.10 Vergelijking waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI en beslissingen

Professionele groep	Waardenoriëntaties EESSI gerealiseerd	Waardenoriëntaties EESSI potentieel	Waardenoriëntaties beslissingen
<i>Managers</i>	- IT-focus (78%) - Intrinsieke focus (11%) - Conditionele focus (11%)	- Conditionele focus (37%) - Intrinsieke focus (33%) - IT-focus (30%)	- IT-focus (50%) - Conditionele focus (29%) - Intrinsieke focus (21%)
<i>Ondersteuners</i>	- IT-focus (65%) - Intrinsieke focus (23%) - Conditionele focus (12%)	- Conditionele focus (50%) - IT-focus (33%) - Intrinsieke focus (18%)	- Conditionele focus (60%) - IT-focus (23%) - Intrinsieke focus (17%)
<i>IT-specialisten</i>	- IT-focus (59%) - Intrinsieke focus (31%) - Conditionele focus (9%)	- IT-focus (51%) - Intrinsieke focus (26%) - Conditionele focus (23%)	- IT-focus (72%) - Conditionele focus (28%)
<i>Uitvoerders</i>	- IT-focus (64%) - Intrinsieke focus (21%) - Conditionele focus (14%)	- Conditionele focus (40%) - IT-focus (33%) - Intrinsieke focus (27%)	- Intrinsieke focus (45%) - IT-focus (30%) - Conditionele focus (25%)
<i>Overkoepelend</i>	- IT-focus (67%) - Intrinsieke focus (21%) - Conditionele focus (11%)	- IT-focus (38%) - Conditionele focus (37%) - Intrinsieke focus (25%)	- IT-focus (44%) - Conditionele focus (37%) - Intrinsieke focus (19%)

Door de beslissingen van de ondersteuners te positioneren tegenover de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd en potentieel, blijkt dat de beslissingen grotendeels overeenkomen. Er is bij deze professionele groep dus sprake van consistentie tussen de waardenoriëntaties en de genomen beslissingen. De ondersteuners focussen zich voornamelijk op het conditionele cluster, gevolgd door het IT-cluster, en in mindere mate op het intrinsieke cluster. Daarmee lijken de ondersteuners zich primair in te zetten voor het verbeteren van de interne processen van de organisatie in het digitaliseringsproces en hopen zij dat bepaalde waarden die ook gericht zijn op de interne processen nog gerealiseerd zullen worden. De focus op het conditionele cluster in zowel de beslissingen als bij de potentiële waarden kan er zelfs op wijzen dat de ondersteuners proberen om hun waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI potentieel te realiseren in de praktijk, maar dat dit nog niet volledig gelukt is.

Bij de IT-specialisten vallen de genomen beslissingen, gerealiseerde waarden en potentiële waarden allemaal primair onder het IT-cluster. Dit wijst op sterke overeenkomsten tussen deze waardenoriëntaties, oftewel op consistentie. De beslissingen die de IT-specialisten namen tijdens het digitaliseringsproces focussen zich naar verhouding zelfs meer op IT-gerelateerde aspecten dan de waardenoriëntaties omtrent EESSI. In tegenstelling tot

de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd en potentieel, waarbij de IT-specialisten zich ook tot op zekere hoogte focussen op waarden uit het intrinsieke cluster, nam deze groep geen beslissingen gericht op het bevorderen van aspecten gerelateerd aan de kwaliteit van dienstverlening. Daarmee bestaat er bij deze professionele groep een verschil tussen de genomen beslissingen (*what you practice*) en hun centrale waarden in het kader van EESSI (*what you preach*).

De vergelijking tussen de genomen beslissingen van de uitvoerders en hun waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI, maakt duidelijk dat er weinig overeenkomsten zijn. Bij de beslissingen richten de uitvoerders zich voornamelijk op het intrinsieke cluster, bij de gerealiseerde waarden op het IT-cluster, en bij de potentiële waarden op het conditionele cluster. Aan de andere kant is bij zowel de beslissingen als de potentiële waarden de focus van deze professionele groep redelijk gelijk verdeeld over de drie clusters. Dit kan suggereren dat hoewel de uitvoerders zich in hun beslissingen tijdens het digitaliseringsproces vooral richtten op de kwaliteit van dienstverlening en de relatie tot de burger, zij ook belang hechten aan adequaat functionerende IT en het verbeteren van de interne processen (potentiële waarden) en daarom ook beslissingen namen die hieraan bijdragen. Hoewel het lijkt alsof de uitvoerders hun potentiële waarden proberen te realiseren in de praktijk, wijzen de resultaten erop dat dit nog niet volledig gelukt is.

Uit de vergelijking van de beslissingen met het verschil tussen de gerealiseerde en potentiële waarden ten aanzien van EESSI, blijkt dat de focus die naar voren komt uit de beslissingen van managers en IT-specialisten overeenkomt met de algemene focus bij de gerealiseerde waarden. Bij de managers en de IT-specialisten laten de resultaten zien dat de beslissingen die zij hebben genomen voornamelijk IT-gericht zijn (respectievelijk 50% en 72%). Bovendien werd eerder in het hoofdstuk al duidelijk dat alle vier de professionele groepen zich bij EESSI gerealiseerd voornamelijk richten op waarden die onder het IT-cluster vallen. Door deze bevindingen naast elkaar te plaatsen, lijkt er vooral een verband te bestaan tussen de beslissingen van de managers en de IT-specialisten en de waarden die daadwerkelijk gerealiseerd zijn in de praktijk. Bij de ondersteuners en uitvoerders blijkt dit in mindere mate, of zelfs niet, het geval te zijn.

Ten slotte wordt in de laatste paragraaf ingegaan op een aanvullende bevinding: de omstandigheden die volgens medewerkers een rol spelen bij de verwezenlijking van waarden. Het is van belang om op te merken dat deze bevindingen enkel wijzen op mogelijke samenhang tussen de omstandigheden en de ervaren ruimte voor waardenrealisatie en geen causaliteit¹⁸ suggereren.

¹⁸. In vervolgonderzoek kan hier mogelijk nader op worden ingegaan (zie paragraaf 9.4.2).

6.9 Omstandigheden voor waardenrealisatie

Het door medewerkers gemaakte onderscheid tussen gerealiseerde en potentiële waarden in het kader van EESSI wijst op een nog niet volledig gerealiseerd waardenpotentieel. In dat verband benoemen de medewerkers vijf omstandigheden, die volgens hen bepaalden hoeveel ruimte er was om tijdens het digitaliseringsproces van EESSI waarden te verwezenlijken: voorschrijvende wet- en regelgeving, afstand tot de uitvoering, beperkte IT-capaciteit, beperkende IT en richtingloosheid. Deze omstandigheden worden in de volgende paragrafen achtereenvolgens behandeld.

Eerder bleek dat bij de potentiële waarden meer verschillen zijn aangetroffen tussen de professionele groepen dan bij de gerealiseerde waarden. Dit zegt mogelijk iets over de ruimte die medewerkers ervaarden gedurende het digitaliseringsproces om waarden te realiseren. Daarbij lijkt er in het eerste stadium (gerealiseerde waarden) minder ruimte geweest te zijn voor eigen invulling en het afwijken van de technische opdracht die ten grondslag ligt aan EESSI dan in het stadium dat daarop volgde (potentiële waarden).

6.9.1 Voorschrijvende wet- en regelgeving

De eerste omstandigheid, voorschrijvende wet- en regelgeving, komt vooral tot uitdrukking in het eerste stadium van het digitaliseringsproces van EESSI. Zoals reeds besproken bestaat bij de gerealiseerde waarden een redelijk nadrukkelijke focus op waarden uit het IT-cluster. Dit heeft mogelijk te maken met de technische aard van EESSI en de initiële focus op het realiseren van het projectdoel zoals voorgeschreven in de twee Europese Verordeningen: *‘Ja hier is het systeem leidend geweest. Is gewoon getekend van: er zijn een paar verordeningen die de sociale zekerheden binnen Europa regelen. Daar zijn allemaal formulieren voor en dat gaan we allemaal automatiseren, allemaal in één systeem’* (R45). Daarnaast geven een aantal managers aan (R1, R5, R11, R27, R35, R46) dat EESSI is ingestoken als technisch project door de Europese Commissie (IT-focus), waarbij er minder aandacht was voor het verbeteren van de dienstverlening en daarmee de meerwaarde van het project voor burgers (intrinsieke focus).

Door de nadrukkelijke IT-gerichte focus werd door medewerkers tijdens het eerste stadium weinig ruimte ervaren voor het nastreven of realiseren van waarden die vallen onder het intrinsieke of conditionele cluster. Eén medewerker merkt hierover op: *‘Het was best een moeilijk traject, omdat je normaal gesproken bij IT-trajecten, heb je het een beetje zelf voor het zeggen. En kan je zelf de requirements, alle eisen die je stelt aan het systeem, kun je definiëren en formuleren en dan kun je samen met gebruikers gaan zitten. En hier wordt een heel groot gedeelte bepaald door protocollen en afspraken die in Brussel al gemaakt zijn’* (R20).

Bovendien wordt door een aantal IT-specialisten (R3, R12, R16, R44, R45) aangegeven dat zij in het EESSI-project rekening moesten houden met een aantal specifieke waarden, zoals veiligheid en privacy, vanwege de Europese Verordeningen. Over deze waarden werd volgens de medewerkers niet actief gediscussieerd of nagedacht, aangezien de focus op deze waarden werd gedicteerd¹⁹ vanuit het project. Hierbij wordt opgemerkt door overige medewerkers dat de waarden die werden voorgeschreven vanuit het project niet per se waarden zijn die centraal stonden voor de medewerkers: *‘De verantwoordelijkheid voor het resultaat van EESSI als organisatie is anders dan die van het project. Het projectdoel is implementeer een systeem volgens de requirements die hier op zijn gesteld, et cetera. Dat is gelukt. Maar we zijn er nog steeds niet heel blij mee’* (R13). Kortom, in het geval van EESSI werd er weinig ruimte ervaren voor het nastreven of realiseren van niet IT-gerelateerde waarden, en in sommige gevallen zelfs niet voor het discussiëren of nadenken over waarden, aangezien de invoering verplicht was en het project op Europees niveau reeds was ingestoken als IT-project wat leidde tot een nadrukkelijke IT-gerichte focus.

Hoewel waarden bepalend zijn voor de uiteindelijke IT-oplossing en de toepassing hiervan, hadden de medewerkers hier weinig invloed op. Eén medewerker merkt hierover op: *‘Je kon het testen en je kon teruggeven wat er dan niet goed aan was en dan moest je maar weer hopen dat ze [Europese Commissie] daar wat mee gingen doen. Dat is dan redelijk leidend voor hoe het dan uiteindelijk bij de uitvoering terechtkomt en hoe zij hun werk kunnen doen’* (R38). Toen werd gevraagd of het over het algemeen bij IT-projecten op deze manier gaat werd geantwoord: *‘Ja ik denk dat je normaal de uitvoering veel meer meeneemt hè, dus zwaarder weegt in functionele eisen dan dat we nu hebben kunnen doen bij EESSI ja’* (R38).

Uit bovenstaande opmerking blijkt al dat het tijdens het digitaliseringsproces van EESSI tot op zekere hoogte niet gelukt is om de stem van de uitvoering mee te nemen. Dit is gerelateerd aan de tweede omstandigheid die volgens de medewerkers een rol speelt bij de realisatie van waarden, namelijk de afstand tot de uitvoering.

6.9.2 Afstand tot de uitvoering

Bij een deel van de medewerkers bestaat het beeld dat de uitvoering vanaf het begin voldoende is betrokken bij de implementatie van EESSI. Dit blijkt uit de volgende citaten van een manager, IT-specialist en uitvoerder: *‘Ik denk dat wat goed is gegaan is de verbinding zoeken met alle betrokken partijen. Worden de juiste mensen bij ons aan tafel*

¹⁹. Hierbij werd duidelijk dat externe incidenten van invloed kunnen zijn op de waarden die worden gedicteerd vanuit een project. Zo fungeerde het kritische ADR-rapport als trigger voor het versterken van bepaalde waarden, in dit geval veiligheid en privacy, waardoor andere waarden mogelijk niet eens in beeld zijn gekomen of zijn ondergesneeuwd.

geschoven? Wij hebben het idee dat de verbinding altijd goed is geweest' (R35), 'We hadden wel een redelijk goede gebruikersvertegenwoordiging, dus toen hadden we mensen vanuit de uitvoering die gewoon met ons meekeken en die in eerste instantie gingen nalopen of wat we hadden bedacht qua formulieren, qua invullingen, qua hoe het eruitzag en zou worden gebruikt, of dat werkbaar was' (R23), en 'hebben we echt met ICT om de tafel gezeten om onze wensen kenbaar te maken. En precies uit te leggen waar we mee bezig zijn, wat we doen en wat we gewoon willen. Wat nodig is in RINA om ons werk te kunnen uitvoeren. En daar hebben ze rekening mee gehouden allemaal, dus ja' (R39).

Aan de andere kant bestaat bij een ander deel van de medewerkers juist het beeld dat de uitvoering, met name in het eerste stadium, onvoldoende betrokken is. Een manager en een IT-specialist zeggen hierover: *'Ik denk dat er veel te weinig uitvoerders betrokken zijn geweest' (R27) en 'Dus de uitvoering, we noemen dat uitvoering hè. Daar gebeurt het werk, hè. Soms is dat lelijk losgezongen, hoor' (R43). Bovendien geeft een ondersteuner (uit dezelfde organisatie als R35 en R39) aan dat binnen de organisatie er bewust voor is gekozen om uitvoeringsmedewerkers op een later moment te betrekken bij het project: 'Weet je, wij zijn daarin meegenomen als staf, maar niet de uitvoeringsmedewerkers. Die wilden ze daar niet mee belasten. Want je wilt eigenlijk voorkomen dat als wij daarmee gaan werken, dat er dan weerstand is. Dus ze zijn pas dingen later gaan delen. Zij [uitvoeringsmedewerkers] hebben dan wel eens gevraagd: 'waarom starten wij niet?'. En dan zeiden wij wel van: 'ah, ze zijn nog aan het regelen dat de medische bijlages goed beveiligd zijn', enzovoort. Dus ze kregen wel wat informatie, maar niet tot in de details' (R41).*

Uit de ervaringen van de uitvoerders blijkt dat zij zich, over het algemeen, onvoldoende betrokken voelden. Dit blijkt ook uit de citaten van drie uitvoeringsmedewerkers uit de drie verschillende uitvoeringsorganisaties: *'Afen toe zijn we wel een beetje vergeten. En, dus afen toe moesten we ze er wel nog even bellen van joh, wij zijn er ook nog' (R31), 'Ook met betrekking tot EESSI en dan denk ik wel eens van: ja, weet men dan wel wat dat betekent voor de medewerker in de uitvoering? Nou, vaak is dat niet het geval' (R26), en 'Dat is wel iets waarvan wij merken, ja, dat wij niet volledig betrokken zijn. Ik denk, zeg maar in de uitvoering, dat er misschien niet goed gekeken is naar wat het werk is dat wij daadwerkelijk doen. Welke formulieren hebben wij nodig? Hoe willen we dat ingevoerd hebben en wat willen we ermee kunnen?' (R7). De uitvoeringsmedewerkers wijzen alle drie op de lage mate van betrokkenheid.*

De lage mate van betrokkenheid heeft er volgens de uitvoerders toe geleid dat deze groep weinig zeggenschap heeft gehad tijdens de implementatie, vooral niet gedurende het eerste stadium. Tijdens het digitaliseringsproces is voor uitvoeringsmedewerkers door overige professionele groepen besloten wat zij nodig hebben: *'Van die gasten die verstand hebben van hun IT-systeem en zeggen: 'ik weet wel wat er*

voor jullie nodig is'. En geen enkele kritiek op die ambtenaren die echt hun werk hebben zitten doen, onwijs goed, maar nogmaals, gewoon niet in de uitvoering zitten' (R27). Aangezien uitvoerders zelf dus veelal niet aan tafel zaten bij de discussies over waarden of bij besluitvormingsprocessen, waren zij ook minder in staat om een rol te spelen bij het beïnvloeden van de realisatie van waarden. Een ondersteuner licht dit als volgt toe: 'Maar ook daar hebben zij dan als medewerker in de uitvoering ook geen invloed meer op. Want dat is een keuze die al veel eerder gemaakt is' (R37). Enkele uitvoerders merken wel op dat zij later in het project in toenemende mate betrokken werden. Deze ontwikkeling lijkt samen te vallen met de overgang van het eerste naar het tweede stadium van de implementatie, waarin de focus leek te veranderen van het opleveren van een werkend systeem naar het realiseren van een werkbaar systeem.

Al met al lijkt er binnen de uitvoeringsorganisaties geen overeenstemming te bestaan over de ervaren afstand tussen de uitvoeringsmedewerkers en overige medewerkers betrokken bij het EESSI-project, waarbij sommige medewerkers aangeven dat er sprake is geweest van afstand tot de uitvoering en dit als belemmerend beschouwen, terwijl anderen van mening zijn dat de uitvoering voldoende is betrokken en dit gevoel niet delen. Eén medewerker van de ondersteuners omschrijft dit treffend: 'Het is altijd zo als je het zeg maar aan iemand die heel dicht tegen het project aan zit, vraagt, dan zal hij zeggen van nou, we hebben echt maximaal de uitvoering erbij betrokken. En als je het echt aan de medewerker vraagt die daadwerkelijk uit moet wisselen, nou, dat zal minder zijn' (R47).

Naast voorschrijvende wet- en regelgeving en afstand tot de uitvoering, identificeren de medewerkers een derde omstandigheid die een rol speelt bij de realisatie van waarden in het digitaliseringsproces van EESSI: beperkte IT-capaciteit.

6.9.3 Beperkte IT-capaciteit

De derde omstandigheid gaat in op de beperkte IT-capaciteit in termen van zowel menskracht als financiën die werd ervaren tijdens de implementatie van het EESSI-systeem. De ervaren schaarste vereiste het maken van keuzes met betrekking tot waar tijd en geld in geïnvesteerd werd en daarmee welke waarden gerealiseerd konden worden in de IT-oplossing. Dit lijkt overigens geen uniek probleem te zijn voor EESSI, maar een algemeen probleem van IT-projecten, wat ook blijkt uit de volgende citaten van twee ondersteuners: 'We doen niet digitaliseren om te digitaliseren, omdat we handjes tekortkomen kunnen we niet eens alles doen wat we zouden willen. Dus daardoor zijn we al gedwongen om hele goede keuzes te maken van: 'wat kunnen we dan of wat is niet per se nodig?' (R2) en 'Ja, dat is volgens mij altijd een beetje een spanning tussen de wensen en mogelijkheden van IT. Dat er meer wensen vanuit de uitvoering zijn en IT zegt dat het niet kan, ofvoorlopig niet kan' (R29).

In het geval van EESSI was het volgens een medewerker zelfs ‘een enorme strijd om capaciteit’ (R13). Een manager geeft een toelichting van het probleem: *‘Ik denk dat het een combinatie is van eigenlijk het overbevraagd zijn van onze IT-afdeling, dus daar ook maar moeite hebben om dit soort dingen voor elkaar te krijgen in de enorme stroom met urgenties. Ik denk dat er voor een deel ook gewoon afbrekende, in ieder geval, op mij afwijkende beelden onder zitten van wat belangrijk is en wat de voorkeur zou moeten hebben’* (R24). Bovenstaand citaat laat zien dat het niet haalbaar was voor IT-specialisten om aan alle verzoeken gehoor te geven en dat er bovendien geen consensus bestond onder de betrokken medewerkers omtrent wat prioriteit zou moeten krijgen in het digitaliseringsproces, en daarmee welke beslissingen genomen dienden te worden.

Gedurende het EESSI-project hebben waardenafwegingen in meer of mindere mate een nadrukkelijke rol gespeeld bij de genomen beslissingen. In sommige gevallen vond een gesprek plaats over verschillende waarden, waarin weloverwogen keuzes zijn gemaakt ten behoeve van bepaalde waarden – en soms ten koste van andere waarden. Daarbij hebben medewerkers zichzelf afgevraagd: *‘Vind ik het belangrijk genoeg of niet? Dus dan denk ik: ik heb allemaal dingen die ik belangrijker vind. Die zijn kleiner. Dan zeg ik tegen de mensen: moet je luisteren, dit gaan we even niet doen, want dit is belangrijker’* (R25). Eén van de IT-specialisten geeft een praktisch voorbeeld van een prioriteringsvraag(stuk): *‘dus we moeten dan kiezen: wil je dan een nieuwe functionaliteit en nog even wachten met de issues die er zijn? ‘Nee, we willen het allebei’. Dan zei ik: ‘ja, maar dat kan niet, dus je moet dan wel kiezen’. Dus dat is een voorbeeld van, heeft dat haast of heeft dat niet haast? Als er een fout zit in het systeem, is het heel erg hinderlijk of is het gewoon een beetje lastig?’* (R23). In andere gevallen vond geen gesprek over waarden plaats en zijn bepaalde waarden mogelijk onbewust uit beeld verdwenen, of zelfs nooit in beeld geweest.

Als vierde omstandigheid blijkt naast beperkte IT-capaciteit ook beperkende IT een rol te spelen bij de ervaren ruimte voor het realiseren van waarden tijdens EESSI.

6.9.4 Beperkende IT

De mogelijkheden van IT-systemen beïnvloeden hoe uitvoeringsmedewerkers hun werk kunnen doen. Beperkingen vanuit de beschikbare IT-systemen kunnen op die manier ook de ervaren ruimte voor het realiseren van waarden verminderen. Een uitvoerder merkt het volgende op over de mogelijkheden van het EESSI-systeem: *‘Je wil het ene, en als je dan tegen het feit aanloopt dat je bijvoorbeeld maar 65 tekens in een tekstvlak kwijt kan. Ja, dat is toch echt wel de techniek die je dan beperkt in je werkzaamheden’* (R7). Dit laat zien hoe het systeem, dat bedoeld is om de uitvoerders te ondersteunen, juist een belemmering kan vormen wanneer deze niet voldoende aansluit bij de praktische behoeften van

de medewerkers. Medewerkers ervaren dat het EESSI-systeem niet altijd de nodige flexibiliteit toelaat om complexe of specifieke situaties adequaat te verwerken: *‘Zo’n vrij invoveld is toch wel vaak handig als je even een specifieke vraag hebt. Maar die mag je niet invullen, want ooit wordt het geautomatiseerd en dan kun je daar [het vrije veld] niks mee’* (R26). Het citaat geeft de wens van uitvoerders weer om ruimte te behouden voor het stellen van aanvullende vragen, bijvoorbeeld voor het leveren van maatwerk, terwijl de techniek dit uiteindelijk niet meer zal toelaten. Dit suggereert dat beslissingen omtrent IT-mogelijkheden bepalend zijn voor welke waarden in de praktijk gerealiseerd worden.

Tot slot benoemen medewerkers van de uitvoeringsorganisaties een vijfde omstandigheid die een rol heeft gespeeld bij de realisatie van waarden gedurende het digitaliseringsproces: richtingloosheid.

6.9.5 Richtingloosheid

Verskillende medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties geven aan dat er in het geval van EESSI niet duidelijk was welke waarden centraal zouden moeten staan in het proces aangezien er geen duidelijke visie ten grondslag lag aan het project in deze organisaties. Dit blijkt ook uit het volgende citaat: *‘In het begin was het echt een rommeltje, er was echt heel weinig qua aanpak en inhoudelijk was het ook heel richtingloos. De ene tijdelijke oplossing na de andere. Dus we hebben heel veel geld verstookt, uitgegeven, gewoon om dingen te bedenken en te maken die we binnen een jaar weer weggooiden’* (R14). Deze medewerker benoemt hierbij dat de ervaren richtingloosheid niet zozeer een IT-probleem was, maar een besturingsprobleem.

Het ontbreken van een duidelijke visie of richting suggereert dat er onvoldoende is nagedacht over hoe het EESSI-project zou moeten verlopen en daarmee welke waarden nagestreefd dienden te worden gedurende het digitaliseringsproces. Eén van de medewerkers licht toe waarom dit mogelijk problematisch is: *‘Maar er zit een risico aan, zoals bij EESSI, dat als je er niet zelf een visie op hebt van hoe je eigenlijk vindt hoe het zou moeten zijn, of waar je vindt dat je naartoe zou moeten gaan, dan worden dus je toekomst en de vragen die aan je gesteld worden, bepaald door de juristen. Ik heb op zich niks tegen juristen hoor: het is mooi dat we wetgeving hebben, maar je moet ze niet je ICT-systemen laten ontwerpen en dat gebeurt soms wel’* (R17). Dit citaat beschrijft het risico dat wanneer er geen duidelijke visie bestaat vanuit de organisatie, de visie van juristen mogelijk onbedoeld wordt overgenomen, wat van invloed is voor de waarden die uiteindelijk gerealiseerd worden in de IT-oplossing.

Door het gebrek aan visie was het voor veel medewerkers niet duidelijk waarom EESSI geïmplementeerd moest worden en op welke manier. Dit kan de realisatie van waarden mogelijk beïnvloeden, wat één van de medewerkers op de volgende manier toelicht: *'Mijn ervaring daarbij is dat je er beter aan werkt, op het moment dat je weet waarom je iets doet. Dus dat blijft belangrijk, omdat het vaak ingewikkelde trajecten zijn, zeker in de softwareondersteuning. Je verliest jezelf graag snel in details en je hebt iets overkoepelends nodig. Elke keer weer terug moet je naar de basis als het ware. Waarom doe je dat? In die context kun je dan ook weer beslissingen nemen op de issues die voorkomen. Dus elke keer weer even terugverwijzen naar het wat grotere verhaal en waarom je het eigenlijk doet en voor wie het belangrijk is'* (R1).

Al met al benadrukken de medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties dat het moeilijk is om hun gewenste waarden te realiseren in een situatie waar strakke technologische kaders gelden (voorschrijvende wet- en regelgeving), waar de eindgebruiker onvoldoende wordt betrokken (afstand tot de uitvoering), waar er sprake is van beperkte IT-capaciteit, de IT zelfs de mogelijkheden van uitvoerders beperkt, en waar het onduidelijk is welke waarden centraal moeten staan. Deze omstandigheden dragen bij aan het feit dat medewerkers (nog) niet alle waarden kunnen verwezenlijken die zij nastrevenswaardig vinden.

6.10 Overzicht: EESSI geïnterpreteerd in termen van publieke waarden

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal welke publieke waarden medewerkers realiseren en nastreven in de casus van digitalisering 'EESSI'. Daarbij is voortgebouwd op de aanpak uit het vorige hoofdstuk, met drie waardenclusters als analytisch kader en professionele groepen als uitgangspunt. Eerst is op basis van de clusters een overkoepelend waardenbeeld van EESSI uitgewerkt. Daarna zijn de waardenoriëntaties van de professionele groepen ten aanzien van EESSI geschetst. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen gerealiseerde waarden (*enacted values*) en potentiële waarden (*espoused values*): waarden die volgens medewerkers daadwerkelijk tot uiting zijn gekomen versus waarden waarvan zij wensen dat deze nog verwezenlijkt worden. Vervolgens is ingegaan op de beslissingen die professionele groepen tijdens het digitaliseringsproces hebben genomen. Deze beslissingen weerspiegelen al dan niet een bepaalde waardenfocus in het kader van EESSI. Daarbij zijn aanwijzingen gevonden dat de genomen beslissingen gerelateerd zijn aan het organisatieniveau en samenhangen met de algemene waardenoriëntaties ten aanzien van werk. Tot slot is uiteengezet welke omstandigheden volgens medewerkers bepalend zijn geweest

voor de mate waarin zij ruimte ervaarden om publieke waarden te realiseren, namelijk: voorschrijvende wet- en regelgeving, afstand tot de uitvoering, beperkte IT-capaciteit, beperkende IT en richtingloosheid.

In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen uit hoofdstuk vijf en zes naast elkaar geplaatst en in samenhang geanalyseerd. Door de waardenoriëntaties van de professionele groepen in de verschillende contexten – algemene werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin en digitalisering concreet (EESSI) – met elkaar te vergelijken, wordt onderzocht in hoeverre deze consistent zijn of juist verschuiven. Verder wordt nader ingegaan op de mogelijke rol van de organisatie bij de geconstateerde verschillen.

7. Waardenovertuigingen in vergelijkend perspectief

Het derde en laatste empirische hoofdstuk behandelt de vraag: *‘In hoeverre hebben medewerkers consistente waardenoriëntaties in verschillende contexten?’*. Het gaat om de waardenoriëntaties ten aanzien van algemene werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin en digitalisering concreet (EESSI). Daarbij zijn de professionele groepen wederom de eenheid van analyse. Het doel van de analyse is om vast te stellen in hoeverre de waardenoriëntaties consistent zijn voor de onderscheiden professionele groepen over deze contexten heen. Eventuele inconsistenties worden hierbij gezien als indicaties van verschuivingen in welke waarden worden geprioriteerd door medewerkers, oftewel hun waardenovertuigingen. Door dit te onderzoeken kunnen relevante verschillen en overeenkomsten tussen de waardenoriëntaties in de diverse contexten worden geïdentificeerd, die in hoofdstuk acht nader geduid worden.

Het hoofdstuk start met vergelijkingen van de professionele waardenoriëntaties in de verschillende contexten. Vervolgens wordt een overstijgende vergelijking gemaakt, waarbij wordt gekeken naar de prioritering van publieke waarden verdeeld over de clusters en de specifieke waarden die de professionele groepen centraal stellen. Op deze manier kunnen per professionele groep mogelijke verschuivingen in waardenoriëntaties over de contexten heen worden vastgesteld. Het tweede deel van dit hoofdstuk gaat verder in op de verschillen tussen de waardenoriëntaties van de professionele groepen door het organisatieniveau in de analyse te betrekken. Specifiek wordt onderzocht of en in hoeverre het niveau van de organisatie invloed uitoefent op de waarden die door deze groepen worden aangehangen in de context van digitalisering en EESSI.

7.1 Vergelijking waardenoriëntaties gericht op werk en digitalisering

Om te onderzoeken in hoeverre er consistentie bestaat tussen de waardenoriëntaties van de professionele groepen gericht op werk en digitalisering in abstracte zin, wordt in deze paragraaf een vergelijking gemaakt tussen deze waardenoriëntaties (zie Tabel 7.1). Op die manier wordt onderzocht waar de overeenkomsten en verschillen zich manifesteren, om zo de relatie tussen digitalisering en publieke waarden beter te kunnen begrijpen.

Bij de managers blijken de waardenoriëntaties ten aanzien van werk gedeeltelijk overeen te komen met hun waardenoriëntaties gericht op digitalisering. In beide contexten stellen zij voornamelijk waarden centraal uit het conditionele cluster (54% en 42%). Deze conditionele focus in de context van digitalisering blijkt ook uit

het volgende citaat: ‘Op een gegeven moment moet je mee in die digitalisering, niet omdat het moet, maar omdat die structuur, dat helpt de processen’ (R5). Aan de andere kant lijkt er in het kader van digitalisering een verschuiving in focus plaats te vinden, waarbij er omtrent digitalisering meer waarden als centraal worden beschouwd uit het IT-cluster (36% t.o.v. 8%) en minder uit het intrinsieke cluster.

Tabel 7.1 Vergelijking professionele waardenoriëntaties werk en digitalisering

Professionele groep	Waardenoriëntaties werk	Waardenoriëntaties digitalisering
Managers	#1 Conditionele focus (54%) #2 Intrinsieke focus #3 IT-focus (8%)	#1 Conditionele focus (42%) #2 IT-focus (36%) #3 Intrinsieke focus
Ondersteuners	#1 Intrinsieke focus #2 Conditionele focus #3 IT-focus (5%)	#1 Intrinsieke focus #2 Conditionele focus #3 IT-focus (29%)
IT-specialisten	#1 Conditionele focus (57%) #2 IT-focus #3 Intrinsieke focus	#1 IT-focus #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus (26%)
Uitvoerders	#1 Intrinsieke focus (91%) #2 Conditionele focus #3 IT-focus	#1 Intrinsieke focus (46%) #2 IT-focus #3 Conditionele focus

De waardenoriëntaties gericht op werk van de ondersteuners passen grotendeels bij hun waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering. De ondersteuners lijken zich in beide contexten primair te focussen op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster: ‘We hebben nu gewoon heel veel minder handjes in de uitvoering nodig, dankzij digitalisering. En ik denk echt dat... Wat ik zeg, het gaat wel over belastinggeld. Ik denk dan, als dat goedkoper kan, vind ik dat je daar als BV Nederland een verantwoordelijkheid in hebt’ (R13). Bovenstaand citaat illustreert de aandacht voor dienstverleningsaspecten (‘belastinggeld’) en intra-organisatorische aspecten (‘handjes in de uitvoering’) in relatie tot digitalisering. In de context van digitalisering verandert de verdeling van focus en neemt de aandacht van de ondersteuners voor IT-gerelateerde aspecten flink toe (van 5% naar 29%).

Bij de IT-specialisten blijkt uit de vergelijking tussen de waardenoriëntaties ten aanzien van werk en digitalisering dat hun primaire focus verandert in het kader van digitalisering. Waar deze groep zich in relatie tot werk voornamelijk richt op waarden uit het conditionele cluster (57%), ontvangt dit cluster in de context van digitalisering de minste prioriteit (26%). Daarentegen neemt de aandacht voor het IT-cluster aanzienlijk toe en krijgt ook het intrinsieke cluster verhoudingsgewijs meer aandacht. Overigens benadrukken de IT-specialisten in de context van hun

dagelijkse werkzaamheden al relatief veel waarden uit het IT-cluster, in tegenstelling tot de overige professionele groepen.

De waardenoriëntaties van de uitvoerders gericht op werk passen grotendeels bij hun waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering. In beide contexten stelt deze professionele groep voornamelijk waarden centraal uit het intrinsieke cluster. Eén uitvoerder beschrijft het als volgt: *‘Je bent er toch echt voor die klanten. Het [digitalisering] is minder contacten met de klant, maar wel klantgericht’* (R15). Hierbij is het van belang om op te merken dat de relatieve aandacht voor waarden uit het intrinsieke cluster wel aanzienlijk minder is geworden in het kader van digitalisering (van 91% naar 46%). Tegelijkertijd stellen de uitvoerders in het kader van digitalisering verhoudingsgewijs meer waarden uit het IT- en conditionele cluster centraal. Dit suggereert dat uitvoerders in hun werk veelal gericht zijn op dienstverleningsaspecten, maar in het kader van digitalisering meer aandacht hebben voor IT-gerelateerde en intra-organisatorische aspecten.

Uit de analyse blijkt dat de professionele waardenoriëntaties gericht op werk tot op zekere hoogte overeenkomen met hun waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering. De managers, ondersteuners en uitvoerders focussen zich in het kader van digitalisering voornamelijk op de aspecten die zij ook in relatie tot hun eigen werkzaamheden benadrukken. Enkel de IT-specialisten prioriteren in de context van digitalisering een andere focus, namelijk een IT-gerichte focus. Verder wordt in het kader van digitalisering bij alle vier de professionele groepen een toegenomen focus geconstateerd op waarden uit het IT-cluster.

7.2 Vergelijking waardenoriëntaties gericht op werk en EESSI

Naast de vergelijking tussen professionele waardenoriëntaties gericht op werk en digitalisering in abstracte zin, worden de waardenoriëntaties van de professionele groepen ten aanzien van werk vergeleken met de waardenoriëntaties gericht op de casus van digitalisering ‘EESSI’. Hierbij worden zowel de gerealiseerde waarden als de potentiële waarden behandeld om alle relevante verschillen en overeenkomsten in beeld te brengen, te beginnen met EESSI gerealiseerd.

7.2.1 Waardenoriëntaties ten aanzien van algemene werkzaamheden en EESSI gerealiseerd

In deze paragraaf worden de waardenoriëntaties van de professionele groepen gericht op werk vergeleken met hun waardenoriëntaties ten aanzien van de gerealiseerde waarden van EESSI (zie Tabel 7.2).

Tabel 7.2 Vergelijking waardenoriëntaties werk en EESSI gerealiseerd

Professionele groep	Waardenoriëntaties werk	Waardenoriëntaties EESSI gerealiseerd
<i>Managers</i>	#1 Conditionele focus #2 Intrinsieke focus #3 IT-focus (8%)	#1 IT-focus (78%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus
<i>Ondersteuners</i>	#1 Intrinsieke focus #2 Conditionele focus #3 IT-focus (5%)	#1 IT-focus (65%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus
<i>IT-specialisten</i>	#1 Conditionele focus (57%) #2 IT-focus (27%) #3 Intrinsieke focus	#1 IT-focus (59%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus (9%)
<i>Uitvoerders</i>	#1 Intrinsieke focus (91%) #2 Conditionele focus #3 IT-focus (3%)	#1 IT-focus (64%) #2 Intrinsieke focus (21%) #3 Conditionele focus

Bij de managers is sprake van een verschil tussen de waardenoriëntaties gericht op werk en de waarden die zij prioriteren in de context van EESSI gerealiseerd. In de context van werk concentreren de managers zich primair op waarden uit het conditionele cluster en, zij het in mindere mate, op waarden uit het intrinsieke cluster. In deze context focust de professionele groep zich in beperkte mate op waarden uit het IT-cluster (8%). Daarentegen richten de managers zich bij EESSI gerealiseerd voornamelijk op waarden uit het IT-cluster (78%), en in mindere mate op het conditionele en intrinsieke cluster.

Voor de ondersteuners geldt dat hun waardenoriëntaties gericht op werk niet aansluiten bij de waardenoriëntaties met betrekking tot EESSI gerealiseerd. Waar de ondersteuners zich in het kader van hun werk hoofdzakelijk focussen op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster, blijkt de professionele groep in de context van EESSI gerealiseerd vooral waarden uit het IT-cluster als centraal te beschouwen (van 5% in relatie tot werk naar 65% bij EESSI gerealiseerd).

Ook bij de IT-specialisten verschillen de waardenoriëntaties ten aanzien van hun dagelijkse werkzaamheden met die gericht op EESSI gerealiseerd. In relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden focussen de IT-specialisten zich hoofdzakelijk op waarden

uit het conditionele cluster (57%), gevolgd door waarden uit het IT-cluster (27%), en in mindere mate op waarden uit het intrinsieke cluster. Bij EESSI gerealiseerd richten de IT-specialisten zich daarentegen primair op waarden uit het IT-cluster (59%) en slechts beperkt op waarden uit het conditionele cluster (9%).

Net als bij de overige professionele groepen zijn bij de uitvoerders weinig overeenkomsten gevonden tussen de waardenoriëntaties ten aanzien van werk en die gericht op EESSI gerealiseerd. De uitvoerders richten zich in relatie tot hun werkzaamheden nadrukkelijk op waarden uit het intrinsieke cluster (91%) en veel minder op waarden uit het conditionele cluster en IT-cluster (3%). Deze intrinsieke focus neemt sterk af in de context van EESSI gerealiseerd (21%), waarbij voornamelijk waarden uit het IT-cluster centraal worden gesteld door de uitvoerders (64%).

De vergelijking laat zien dat de waardenoriëntaties van de professionele groepen in deze contexten sterk uiteenlopen. De managers, ondersteuners, IT-specialisten en uitvoerders focussen zich in relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden primair op een ander cluster dan in de context van EESSI gerealiseerd. In deze context neemt de aandacht voor het IT-cluster toe, vergelijkbaar met het eerder geconstateerde patroon in de context van digitalisering in abstracte zin. Het intrinsieke cluster staat bij alle professionele groepen op de tweede plaats, al is de aandacht hiervoor aanzienlijk beperkter dan voor het IT-cluster. Het conditionele cluster komt consequent op de derde plaats. De verschuiving in focus laat daarmee opvallende overeenkomsten zien tussen de professionele groepen. Ondanks de verschillende uitgangspunten ten aanzien van werk, bewegen hun waardenoriëntaties in de context van EESSI gerealiseerd in een vergelijkbare richting.

7.2.2 Waardenoriëntaties ten aanzien van algemene werkzaamheden en EESSI potentieel

Vervolgens wordt ingegaan op de vergelijking tussen de waardenoriëntaties gericht op werk en de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI potentieel (zie Tabel 7.3).

De waardenoriëntaties ten aanzien van werk komen bij de managers grotendeels overeen met hun waardenoriëntaties gericht op EESSI potentieel. In beide contexten blijkt de professionele groep voornamelijk belang te hechten aan waarden uit het conditionele cluster, gevolgd door waarden uit het intrinsieke cluster, en in mindere mate aan waarden uit het IT-cluster. De conditionele en intrinsieke focus blijkt ook uit het volgende citaat gericht op de toekomst van EESSI: *'Ik hoop dat de gebruikers [intern] bij ons erop vooruit blijven gaan. En ik vind dat de burger [extern] er ook op vooruit moet gaan'* (R35). Overigens hebben de managers in relatie tot EESSI potentieel

verhoudingsgewijs minder aandacht voor waarden uit het conditionele cluster (37%) dan in relatie tot hun werkzaamheden (54%). Daarnaast blijkt de aandacht van de managers ongeveer gelijk verdeeld te zijn over de drie clusters bij EESSI potentieel, terwijl dit in relatie tot werk niet het geval is.

Tabel 7.3 Vergelijking waardenoriëntaties werk en EESSI potentieel

Professionele groep	Waardenoriëntaties werk	Waardenoriëntaties EESSI potentieel
<i>Managers</i>	#1 Conditionele focus (54%) #2 Intrinsieke focus #3 IT-focus	#1 Conditionele focus (37%) #2 Intrinsieke focus #3 IT-focus
<i>Ondersteuners</i>	#1 Intrinsieke focus #2 Conditionele focus (46%) #3 IT-focus	#1 Conditionele focus (50%) #2 IT-focus #3 Intrinsieke focus
<i>IT-specialisten</i>	#1 Conditionele focus (57%) #2 IT-focus (27%) #3 Intrinsieke focus	#1 IT-focus (51%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus (23%)
<i>Uitvoerders</i>	#1 Intrinsieke focus (91%) #2 Conditionele focus #3 IT-focus	#1 Conditionele focus #2 IT-focus #3 Intrinsieke focus (27%)

Bij de ondersteuners komen de waardenoriëntaties ten aanzien van werk en EESSI potentieel gedeeltelijk overeen. De waardenoriëntaties in beide contexten worden gekenmerkt door een nadrukkelijke focus op het conditionele cluster (46% en 50%). Het volgende citaat illustreert deze conditionele focus: *‘Idealiter zou je echt een juist product hebben, waarbij hun [uitvoerders] werk makkelijk wordt, dus dat ze niet met allerlei briefjes lopen te rommelen en dat precies een signaal binnenkomt zoals zij zouden willen, dat het meteen duidelijk is wat ze moeten doen en dat ze er zo min mogelijk handelingen aan moeten hebben om hetgeen op te leveren of uit te vragen wat ze nodig hebben’* (R2). Aan de andere kant zijn er wel verschillen wat betreft de focus van de ondersteuners. Zo focussen de ondersteuners zich bij EESSI potentieel relatief minder op waarden uit het intrinsieke cluster en meer op waarden uit het IT-cluster.

Er zijn weinig overeenkomsten bij de IT-specialisten tussen de waardenoriëntaties gericht op werk en die gericht op EESSI potentieel. Deze groep focust zich in relatie tot werk hoofdzakelijk op waarden uit het conditionele cluster (57%) en tot op zekere hoogte op waarden uit het IT-cluster (27%). Bij EESSI potentieel focust deze groep zich echter voornamelijk op waarden uit het IT-cluster (51%) en in mindere mate op waarden uit het conditionele cluster (23%). De IT-specialisten hebben in beide contexten ook enige aandacht voor waarden uit het intrinsieke cluster, hoewel de aandacht in de context van EESSI potentieel relatief hoger is.

Bij de uitvoerders laat de vergelijking tussen de waardenoriëntaties gericht op werk en EESSI potentieel ook veel verschillen zien. In de context van werk richten uitvoerders zich primair op waarden uit het intrinsieke cluster (91%). Bij EESSI potentieel focussen de uitvoerders zich daarentegen meer op waarden uit het conditionele cluster en het IT-cluster. Daarbij heeft deze groep verhoudingsgewijs aanzienlijk minder aandacht voor waarden uit het intrinsieke cluster (27%).

Bovenstaande resultaten laten zien dat er bij de professionele groepen zowel overeenkomsten (managers en ondersteuners gedeeltelijk) als verschillen (IT-specialisten en uitvoerders) bestaan tussen de waardenoriëntaties gericht op werk en EESSI potentieel. Daarbij wordt in het kader van EESSI potentieel wel een toegenomen focus op waarden uit het IT-cluster geconstateerd bij alle vier de professionele groepen. Dit komt overeen met de bevindingen in de context van digitalisering en EESSI gerealiseerd. Gezien het geheel blijken er meer verschillen te bestaan tussen de professionele waardenoriëntaties gericht op werk en EESSI gerealiseerd dan tussen de professionele waardenoriëntaties van werk en EESSI potentieel.

7.3 Vergelijking waardenoriëntaties gericht op digitalisering en EESSI

In deze paragraaf worden de professionele waardenoriëntaties in relatie tot digitalisering in abstracte zin vergeleken met hun waardenoriëntaties omtrent EESSI. Bij de vergelijking tussen deze waardenoriëntaties wordt wederom onderscheid gemaakt tussen EESSI gerealiseerd en EESSI potentieel.

7.3.1 Waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en EESSI gerealiseerd

Eerst wordt ingegaan op de vergelijking tussen de waardenoriëntaties van de professionele groepen gericht op digitalisering in abstracte zin met die van de gerealiseerde waarden in het kader van EESSI (zie Tabel 7.4).

Bij de managers blijken de waardenoriëntaties gericht op digitalisering en EESSI gerealiseerd grotendeels te verschillen. Managers richten zich in de context van digitalisering primair op waarden uit het conditionele cluster (42%) gevolgd door waarden uit het IT-cluster (36%). In de context van EESSI gerealiseerd richten managers zich daarentegen hoofdzakelijk op waarden uit het IT-cluster (78%) en in mindere mate op waarden uit het conditionele cluster (11%). Uit de vergelijking

blijkt dus een toename van focus op IT-gerelateerde aspecten in relatie tot EESSI gerealiseerd. Daarnaast blijken managers in beide contexten beperkt aandacht te hebben voor waarden uit het intrinsieke cluster, hoewel in het kader van digitalisering hier relatief meer aandacht voor is.

Tabel 7.4 Vergelijking waardenoriëntaties digitalisering en EESSI gerealiseerd

Professionele groep	Waardenoriëntaties digitalisering	Waardenoriëntaties EESSI gerealiseerd
<i>Managers</i>	#1 Conditionele focus (42%) #2 IT-focus (36%) #3 Intrinsieke focus	#1 IT-focus (78%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus (11%)
<i>Ondersteuners</i>	#1 Intrinsieke focus #2 Conditionele focus #3 IT-focus (29%)	#1 IT-focus (65%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus
<i>IT-specialisten</i>	#1 IT-focus (45%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus	#1 IT-focus (59%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus
<i>Uitvoerders</i>	#1 Intrinsieke focus (46%) #2 IT-focus (29%) #3 Conditionele focus	#1 IT-focus (64%) #2 Intrinsieke focus (21%) #3 Conditionele focus

De professionele waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en EESSI gerealiseerd verschillen ook grotendeels bij de ondersteuners. Ondersteuners focussen zich bij digitalisering relatief meer op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster, terwijl de professionele groep zich bij EESSI gerealiseerd weinig richt op waarden uit deze clusters. Aan de andere kant blijken de ondersteuners in het kader van EESSI gerealiseerd aanzienlijk meer aandacht te hebben voor waarden uit het IT-cluster (65% t.o.v. 29%). Net als bij de managers blijkt er sprake te zijn van een toegenomen focus op waarden uit het IT-cluster in de context van EESSI gerealiseerd.

De waardenoriëntaties gericht op digitalisering en EESSI gerealiseerd blijken bij de IT-specialisten meer overeen te komen. In beide contexten richt de professionele groep zich hoofdzakelijk op waarden uit het IT-cluster, hoewel in relatie tot EESSI gerealiseerd de aandacht wat hoger is (59% t.o.v. 45%). Daarnaast zijn de IT-specialisten zowel in het kader van digitalisering als EESSI gerealiseerd in ongeveer gelijke mate gericht op waarden uit het intrinsieke cluster. Verder richt de professionele groep zich in beide contexten het minst op waarden uit het conditionele cluster. Voornamelijk bij EESSI gerealiseerd is hier verhoudingsgewijs weinig aandacht voor.

Bij de uitvoerders bestaan er weinig overeenkomsten tussen de waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en EESSI gerealiseerd. In de context van digitalisering benadrukken de uitvoerders relatief meer waarden uit het intrinsieke cluster (46%) dan in de context van EESSI gerealiseerd (21%). Ook hebben de uitvoerders bij digitalisering verhoudingsgewijs meer aandacht voor waarden uit het conditionele cluster, hoewel de conditionele focus in beide contexten onderaan staat. Daarentegen blijken de uitvoerders zich in relatie tot EESSI gerealiseerd meer te focussen op waarden uit het IT-cluster (64%), ten opzichte van de focus in relatie tot digitalisering (29%).

Al met al wijken de professionele waardenoriëntaties gericht op digitalisering in abstracte zin sterk af van hun waardenoriëntaties omtrent EESSI gerealiseerd. Enkel bij de IT-specialisten blijken de waardenoriëntaties in beide contexten meer overeen te komen. Verder blijken de professionele groepen zich in het kader van digitalisering in ongeveer gelijke mate te richten op waarden uit het intrinsieke, conditionele en IT-cluster, terwijl de nadruk van alle vier de professionele groepen bij EESSI gerealiseerd sterker ligt op waarden uit het IT-cluster.

7.3.2 Waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en EESSI potentieel

Naast de vergelijking van de waardenoriëntaties gericht op digitalisering en EESSI gerealiseerd, wordt in de volgende paragraaf ingegaan op de vergelijking tussen de professionele waardenoriëntaties van digitalisering in een abstracte vorm en de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI potentieel (zie Tabel 7.5).

Tabel 7.5 Vergelijking waardenoriëntaties digitalisering en EESSI potentieel

Professionele groep	Waardenoriëntaties digitalisering	Waardenoriëntaties EESSI potentieel
<i>Managers</i>	#1 Conditionele focus (42%) #2 IT-focus #3 Intrinsieke focus	#1 Conditionele focus (37%) #2 Intrinsieke focus #3 IT-focus
<i>Ondersteuners</i>	#1 Intrinsieke focus (36%) #2 Conditionele focus (35%) #3 IT-focus (29%)	#1 Conditionele focus (50%) #2 IT-focus (33%) #3 Intrinsieke focus (18%)
<i>IT-specialisten</i>	#1 IT-focus (45%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus	#1 IT-focus (51%) #2 Intrinsieke focus #3 Conditionele focus
<i>Uitvoerders</i>	#1 Intrinsieke focus #2 IT-focus (29%) #3 Conditionele focus	#1 Conditionele focus #2 IT-focus (33%) #3 Intrinsieke focus

De waardenoriëntaties van de managers met betrekking tot digitalisering komen grotendeels overeen met hun waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI potentieel. De professionele groep richt zich in beide contexten primair op waarden uit het conditionele cluster (42% en 37%). Hierbij richten de managers zich in ongeveer gelijke mate op waarden uit het IT-cluster en het intrinsieke cluster. Dit wijst erop dat de managers in beide contexten aandacht hebben voor intra-organisatorische, dienstverlenings- en IT-gerelateerde aspecten. Overigens focust de professionele groep zich in relatie tot digitalisering relatief meer op waarden uit het IT-cluster en relatief minder op waarden uit het intrinsieke cluster.

Bij de ondersteuners bestaan er zowel overeenkomsten als verschillen tussen de waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en die gericht op EESSI potentieel. In de context van digitalisering is de aandacht van de ondersteuners vooral gericht op waarden uit het intrinsieke cluster en minder op waarden uit het conditionele cluster. Daarentegen is de professionele groep bij EESSI potentieel voornamelijk gericht op waarden uit het conditionele cluster en minder op waarden uit het intrinsieke cluster. Overigens blijkt de focus op waarden uit het IT-cluster in beide contexten ongeveer gelijk te zijn (respectievelijk 29% en 33%).

De waardenoriëntaties gericht op digitalisering komen bij de IT-specialisten bijna volledig overeen met hun waardenoriëntaties ten aanzien van de potentiële waarden van EESSI. De professionele groep richt zich bij zowel digitalisering in abstracte zin als EESSI potentieel hoofdzakelijk op waarden uit het IT-cluster (45% en 51%), gevolgd door waarden uit het intrinsieke cluster en daarna waarden uit het conditionele cluster.

Bij de uitvoerders blijkt dat er zowel overeenkomsten als verschillen bestaan tussen hun waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en EESSI potentieel. Zo blijken de uitvoerders in beide contexten in ongeveer gelijke mate gefocust op waarden uit het IT-cluster (29% en 33%). Aan de andere kant blijkt de professionele groep in de context van digitalisering meer gericht op waarden uit het intrinsieke cluster en minder gericht op waarden uit het conditionele cluster dan bij EESSI potentieel.

Wat duidelijk naar voren komt is dat er bij de vergelijking tussen digitalisering in abstracte zin en EESSI potentieel aanzienlijk meer overeenkomsten zijn vastgesteld dan bij de vergelijking tussen digitalisering en EESSI gerealiseerd. Dit geldt voornamelijk voor de managers en in nog sterkere mate voor de IT-specialisten; bij deze groepen is de focus opvallend consistent in beide contexten.

Al met al lijken de resultaten erop te wijzen dat de professionele groepen afwijkende waardenovertuigingen hebben ten aanzien van digitalisering in een meer algemene, abstracte vorm dan bij de concrete toepassing van digitalisering 'EESSI'. Vooral bij de vergelijking tussen digitalisering en EESSI gerealiseerd bestaan er veel verschillen tussen de professionele groepen wat betreft hun focus. Bij de vergelijking tussen digitalisering en EESSI potentieel blijken er naast de verschillen (ondersteuners en uitvoerders) ook meer overeenkomsten te bestaan (managers en IT-specialisten).

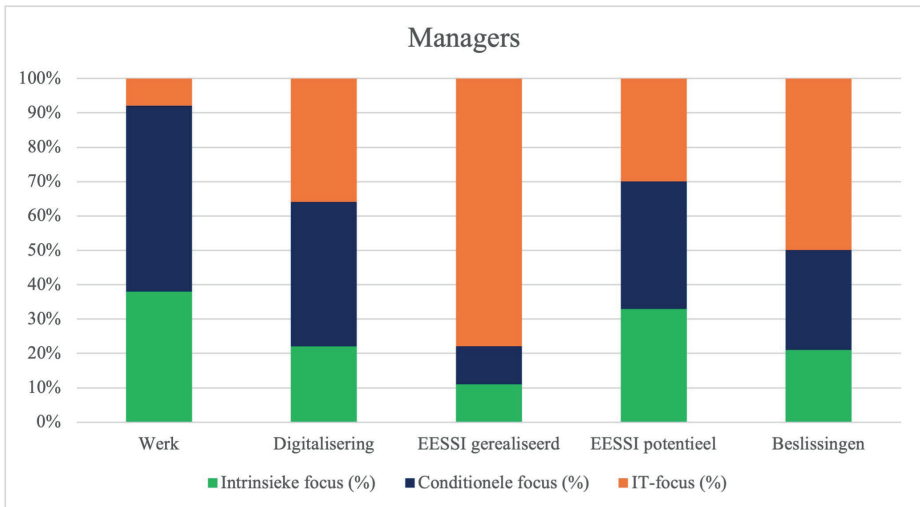
7.4 Overstijgende vergelijking van de professionele waardenoriëntaties

In de voorgaande paragrafen zijn de verschillende waardenoriëntaties die zijn vastgesteld in de vorige hoofdstukken met elkaar vergeleken. Uit de eerste vergelijking blijkt dat de primaire waardenfocus van de professionele groepen in de context van werk grotendeels overeenkomt met hun focus in relatie tot digitalisering (zie paragraaf 7.1). Daarbij wordt in het kader van digitalisering een toegenomen aandacht voor waarden uit het IT-cluster geconstateerd. De daaropvolgende vergelijkingen laten echter zien dat er weinig overeenstemming bestaat tussen de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van werk en EESSI gerealiseerd (zie paragraaf 7.2). Bij de waardenoriëntaties gericht op EESSI gerealiseerd wordt, net als bij digitalisering, een toegenomen focus op waarden uit het IT-cluster vastgesteld. Uit de vergelijking tussen de professionele waardenoriëntaties gericht op werk en EESSI potentieel komen zowel verschillen (IT-specialisten en uitvoerders) als overeenkomsten naar voren (managers en gedeeltelijk ondersteuners). Vervolgens blijkt uit de vergelijking tussen de waardenoriëntaties omtrent digitalisering en EESSI dat de meeste professionele groepen – behalve de IT-specialisten – andere waardenovertuigingen hebben bij digitalisering in abstracte zin, dan bij de casus van digitalisering (zie paragraaf 7.3).

In het volgende deel worden de waardenoriëntaties in verschillende contexten per professionele groep geanalyseerd, om voor elke groep na te gaan of er verschuivingen kunnen worden vastgesteld op het gebied van focus (1) en wat betreft de (mogelijk) kenmerkende waarden (2). De eerste overstijgende vergelijking wordt hieronder uitgewerkt en is gebaseerd op het totaaloverzicht van de professionele waardenoriëntaties en de genomen beslissingen (zie Bijlage 25, Tabel B25).

7.4.1 Overstijgende vergelijking: Waardenfocus van de managers

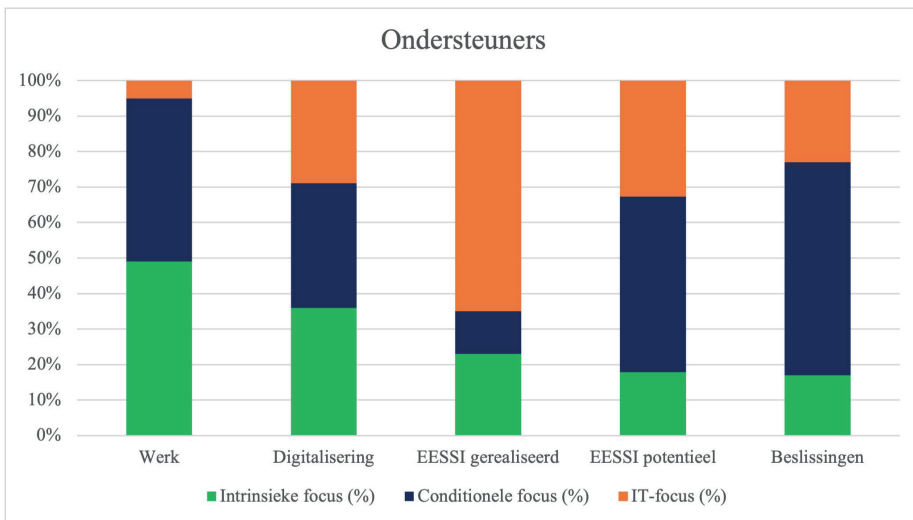
Bij de managers is tot op zekere hoogte een verschuiving in hun waardenfocus zichtbaar tussen de verschillende contexten (zie Figuur 7.1). De managers focussen zich bij de algemene waardenoriëntaties ten aanzien van werk, digitalisering in abstracte zin en EESSI potentieel hoofdzakelijk op waarden uit het conditionele cluster. Dit wijst erop dat in deze drie contexten de managers voornamelijk aandacht hebben voor intra-organisatorische aspecten. Overigens komt bij EESSI potentieel naast de focus op waarden uit het conditionele cluster ook een relatief sterke nadruk op waarden uit het intrinsieke cluster en IT-cluster naar voren. In het kader van EESSI gerealiseerd verandert de focus van de managers echter en blijkt dat deze groep zich het minst richt op waarden uit het conditionele cluster. In deze context richten zij zich primair op waarden uit het IT-cluster. Concreet komt **78%** van de centrale waarden uit het IT-cluster bij EESSI gerealiseerd, wat verhoudingsgewijs de sterkste focus van deze groep blijkt te zijn. Dit wijst op een verschuiving van aandacht voor kwaliteit van dienstverlening naar eisen omtrent IT. De nadruk op waarden uit het IT-cluster is ook zichtbaar in de beslissingen die managers hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces. Deze weerspiegelen hoofdzakelijk een IT-focus (50%) en in mindere mate een conditionele focus. Verder werd in relatie tot werk en EESSI potentieel een redelijke focus op waarden uit het intrinsieke cluster vastgesteld, terwijl deze intrinsieke focus minder sterk naar voren komt bij digitalisering, EESSI gerealiseerd en de genomen beslissingen van de managers.



Figuur 7.1 Overzicht waardenfocus van de managers in de verschillende contexten

7.4.2 Overstijgende vergelijking: Waardenfocus van de ondersteuners

Ook bij de ondersteuners worden verschuivingen in waardenfocus tussen de verschillende contexten vastgesteld (zie Figuur 7.2). De professionele groep richt zich in relatie tot werk en digitalisering voornamelijk op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster, waarbij de aandacht redelijk gelijk verdeeld is over beide clusters. Daarentegen focussen de ondersteuners zich in het kader van digitalisering meer op waarden uit het IT-cluster, naast de focus op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster. Deze focus verandert grotendeels bij EESSI gerealiseerd, waar de focus van de ondersteuners verschuift en zij hoofdzakelijk waarden uit het IT-cluster benadrukken. Waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster krijgen in deze context minder aandacht. Bij EESSI potentieel en bij de beslissingen die ondersteuners hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces wordt de conditionele focus weer dominant, gevolgd door een IT-focus, terwijl de intrinsieke focus in beide contexten beperkt aanwezig blijkt te zijn. Naast de grotendeels consistente aandacht voor waarden uit het conditionele cluster, lijkt de focus te verschuiven van waarden uit het intrinsieke cluster – die centraal staan in de context van werk en digitalisering in abstracte zin – naar een nadruk op waarden uit het IT-cluster in het kader van EESSI.

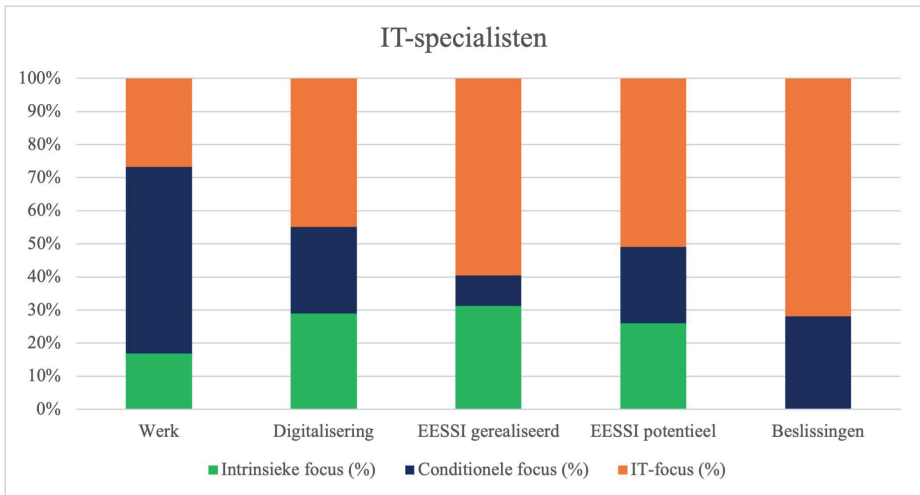


Figuur 7.2 Overzicht waardenfocus van de ondersteuners in de verschillende contexten

7.4.3 Overstijgende vergelijking: Waardenfocus van de IT-specialisten

Bij de IT-specialisten is wederom een verschuiving in waardenfocus tussen de contexten te herkennen, al lijkt de focus op het IT-cluster grotendeels consistent bij deze groep (zie Figuur 7.3). In de context van werk richten de IT-specialisten zich

voornamelijk op waarden uit het conditionele cluster met daarnaast aandacht voor IT-gerelateerde aspecten. De focus van de professionele groep verandert in het kader van digitalisering en EESSI en blijkt primair gericht te zijn op waarden uit het IT-cluster. Dit geldt voor zowel de gerealiseerde waarden als de potentiële waarden. Tevens blijkt uit de genomen beslissingen door de professionele groep een sterke nadruk op waarden uit het IT-cluster (72% van hun beslissingen weerspiegelt IT-gerichte focus). Waar de focus op waarden uit het conditionele cluster in de context van werk dominant was, blijken de waarden uit het conditionele cluster meer op de achtergrond te staan voor de IT-specialisten in de context van digitalisering en EESSI. De conditionele focus komt overigens wel tot op zekere hoogte in de genomen beslissingen naar voren. Wat opvalt is dat de IT-specialisten geen beslissingen hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces die een intrinsieke focus weerspiegelen. Dit terwijl zij in de context van digitalisering en EESSI – zowel gerealiseerd als potentieel – naast de dominante IT-focus wel enige aandacht hebben voor waarden uit het intrinsieke cluster.

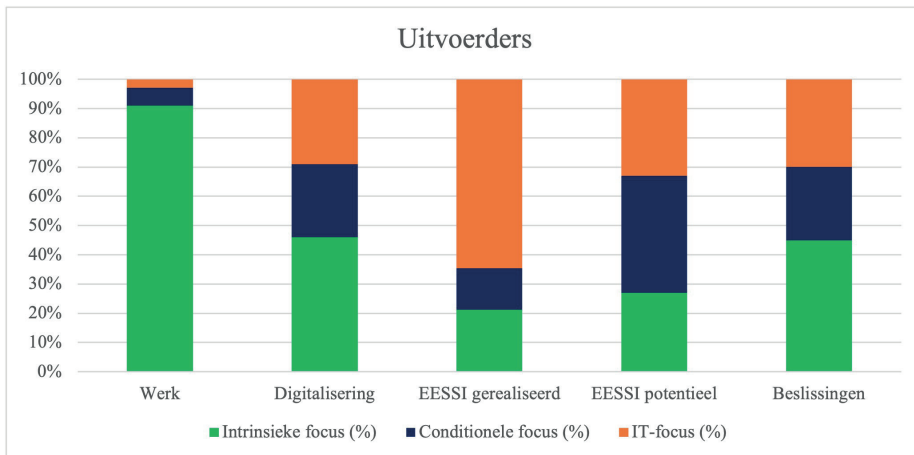


Figuur 7.3 Overzicht waardenfocus van de IT-specialisten in de verschillende contexten

7.4.4 Overstijgende vergelijking: Waardenfocus van de uitvoerders

Bij de uitvoerders wordt een sterke verschuiving in hun focus geconstateerd tussen de verschillende contexten (zie Figuur 7.4). De uitvoerders richten zich in relatie tot hun werkzaamheden primair op waarden uit het intrinsieke cluster (91%), waarbij er nauwelijks aandacht is voor waarden uit het conditionele cluster of het IT-cluster. Deze focus blijkt verhoudingsgewijs de sterkste te zijn van de professionele groep. Ook in de context van digitalisering blijken de uitvoerders hoofdzakelijk gericht te zijn op waarden uit het intrinsieke cluster, al is de focus relatief minder geworden.

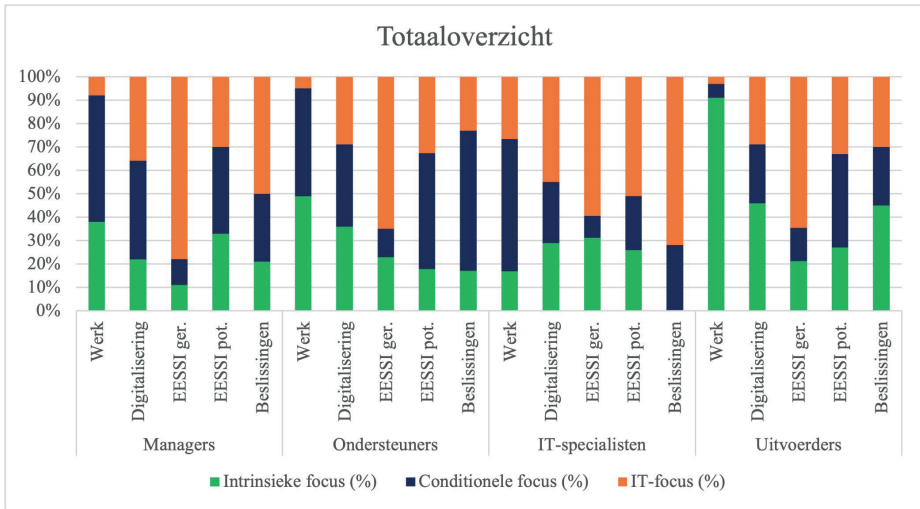
Tegelijkertijd neemt de aandacht voor waarden uit het IT- en conditionele cluster toe in deze context. In de context van EESSI is er een aanzienlijke verschuiving waarneembaar in de focus van deze professionele groep. Bij EESSI gerealiseerd is de aandacht van de uitvoerders voornamelijk gericht op IT-gerelateerde aspecten en bij EESSI potentieel vooral op interne aspecten, gevolgd door IT-aspecten. Hoewel de focus van de professionele groep op waarden uit het intrinsieke cluster aanwezig blijft, staat dit cluster in het kader van EESSI meer op de achtergrond en bij EESSI potentieel zelfs onderaan (21% en 27%). Daarmee blijkt de intrinsieke focus van de uitvoerders vooral tot uitdrukking te komen in de context van werk en digitalisering in abstracte zin, en minder in de context van EESSI. Aan de andere kant weerspiegelen de genomen beslissingen van de uitvoerders opnieuw een sterke intrinsieke focus, gevolgd door een IT-gerichte en conditionele focus.



Figuur 7.4 Overzicht waardenfocus van de uitvoerders in de verschillende contexten

Al met al laat de analyse zien dat de waardenfocus van de vier professionele groepen sterk varieert in de verschillende contexten. Een volledig overzicht van deze bevindingen is te vinden in Figuur 7.5. Samengevat verschuift bij de managers de aandacht van een conditionele focus in het kader van werk en digitalisering in abstracte zin, naar een dominantere IT-focus bij EESSI. Hierbij blijft de conditionele focus, zij het in mindere mate, aanwezig. De ondersteuners verschuiven van een overwegend conditionele en intrinsieke focus, naar een meer IT-gerichte en conditionele focus in de context van EESSI. In deze context neemt de intrinsieke focus van de professionele groep sterk af. IT-specialisten laten een relatief consistente IT-gerichte focus zien, ongeacht de context, maar hun aandacht voor conditionele en intrinsieke waarden verandert afhankelijk van de situatie. Ten slotte weerspiegelen uitvoerders in hun werk en bij digitalisering vooral een intrinsieke

focus, maar bij EESSI verschuift dit naar een IT-gerichte en conditionele focus. Al met al benadrukken de resultaten dat de waardenoriëntaties van de professionele groepen niet statisch zijn, maar worden beïnvloed door de specifieke contexten waarin zij opereren.



Figuur 7.5 Totaaloverzicht waardenfocus van de professionele groepen in de verschillende contexten

In de volgende paragraaf wordt onderzocht of en in hoeverre er verschuivingen vastgesteld kunnen worden bij de (mogelijk) kenmerkende waarden van de professionele groepen in de verschillende contexten (gebaseerd op Bijlage 26).

7.5 Overstijgende vergelijking van de kenmerkende waarden

Wat betreft de (mogelijk) kenmerkende waarden is er slechts één waarde die in meer dan twee contexten als centraal wordt beschouwd door de managers (zie Tabel B26.1). Het gaat om de waarde ‘collegiale responsiviteit’, die centraal wordt gesteld door de managers in relatie tot werk, digitalisering en EESSI potentieel. Daarnaast zijn er een aantal waarden die in twee contexten kenmerkend blijken te zijn voor de managers. Efficiëntie in termen van geld, tijd en systeemoptimalisatie blijkt zowel in het kader van digitalisering als in relatie tot EESSI centraal te staan bij de managers. Verder verschillen de (mogelijk) kenmerkende waarden van de managers in de vier contexten. Daarmee blijken de overige kenmerkende waarden uniek te zijn voor de specifieke context waarin deze worden geïdentificeerd, zoals resultaatgerichtheid in het kader van werk en toegankelijkheid in het kader van digitalisering.

Binnen de professionele groep ondersteuners blijkt, net als bij de managers, één (mogelijk) kenmerkende waarde in drie contexten centraal te staan: collegiale responsiviteit (zie Tabel B26.2). Ondersteuners beschouwen deze waarde als centraal in relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin, en EESSI potentieel. Er is ook een aantal waarden dat in twee contexten centraal staat bij de ondersteuners. Zo blijken juistheid en efficiëntie, gedefinieerd in termen van systeemoptimalisatie, zowel in de context van digitalisering als bij EESSI gerealiseerd kenmerkende waarden te zijn. Daarnaast blijkt efficiëntie gericht op het realiseren van een tijdsbesparing een kenmerkende waarde te zijn in relatie tot digitalisering en EESSI potentieel. Aan de andere kant zijn er de waarden die enkel kenmerkend zijn voor de professionele groep in één specifieke situatie. Ter illustratie, rechtsbescherming wordt als centraal beschouwd in het kader van werk en gebruiksvriendelijkheid in de context van EESSI potentieel.

Ook bij de IT-specialisten is er één (mogelijk) kenmerkende waarde die in meer dan twee contexten als centraal wordt beschouwd, namelijk stabiliteit in termen van systeemprestaties (zie Tabel B26.3). IT-specialisten stellen deze waarde centraal in relatie tot hun werkzaamheden, digitalisering en EESSI potentieel. Daarnaast blijkt efficiëntie in termen van systeemoptimalisatie centraal te staan voor de professionele groep in het kader van digitalisering en bij EESSI gerealiseerd. Bovendien stellen de IT-specialisten de waarden efficiëntie, gericht op een tijdsbesparing, en robuustheid centraal in relatie tot zowel digitalisering als EESSI potentieel. Verder zijn er waarden die specifiek kenmerkend blijken te zijn voor één bepaalde context, zoals samenwerkingsbereidheid in de context van werk en veiligheid in de context van digitalisering.

Bij de uitvoerders blijken er meerdere (mogelijk) kenmerkende waarden te zijn die centraal gesteld worden in verschillende contexten (zie Tabel B26.4). De waarde 'juistheid' staat centraal voor de uitvoerders in de context van werk, digitalisering en EESSI gerealiseerd. Daarnaast stellen de uitvoerders de waarde 'tijdigheid van dienstverlening' centraal in relatie tot werk, digitalisering en EESSI potentieel. Verder zijn er kenmerkende waarden die in twee contexten als centraal worden beschouwd voor de uitvoerders. Zo benoemen zij responsiviteit in het kader van werk en digitalisering. Daarnaast stelt deze groep efficiëntie in termen van tijdsbesparing, gebruiksvriendelijkheid en collegiale responsiviteit centraal in de context van digitalisering en EESSI potentieel. De overige (mogelijk) kenmerkende waarden blijken uniek te zijn voor de specifieke contexten. Zo staat de waarde menselijkheid enkel centraal in het kader van werk en betrouwbaarheid ten aanzien van EESSI gerealiseerd.

Uit de overstijgende vergelijking tussen de (mogelijk) kenmerkende waarden ten aanzien van werk, digitalisering in abstracte zin en het digitaliseringsproces van EESSI, blijkt dat medewerkers in de digitaliseringscontexten vaker specifieke waarden uit het IT-cluster centraal stellen en minder vaak waarden uit het intrinsieke cluster benadrukken. Dit lijkt er wederom op te wijzen dat in het kader van digitalisering – zowel in abstracte als concrete zin – de prioriteit verschuift van dienstverleningsaspecten naar IT-gerelateerde aspecten. Waarden als inclusiviteit, klantvriendelijkheid en uitvoeringsgerichtheid, worden uitsluitend als centraal beschouwd in relatie tot werk. Omgekeerd zijn er ook waarden die medewerkers alleen centraal stellen in de context van digitalisering en EESSI, namelijk betrouwbaarheid en volledigheid. Verder toont de overstijgende vergelijking aan dat er bij digitalisering in een abstracte vorm meer waarden als (mogelijk) kenmerkend beschouwd kunnen worden voor de professionele groepen dan bij de concrete toepassing, hetgeen wijst op een bredere focus. In het kader van EESSI worden voornamelijk waarden uit het IT- en conditionele cluster centraal gesteld, terwijl de professionele groepen in relatie tot digitalisering in abstracte zin ook meer waarden uit het intrinsieke cluster centraal stellen, waaronder gelijkheid, tijdigheid van dienstverlening, en responsiviteit.

In het eerste deel van het hoofdstuk is ingegaan op de mate van consistentie tussen de waardenoriëntatie – ten aanzien van de algemene werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin en digitalisering in een concrete vorm – van de professionele groepen en de beslissingen genomen door deze groepen tijdens EESSI. In het volgende deel van het hoofdstuk wordt onderzocht of het organisatieniveau gerelateerd is aan verschillen tussen de professionele waardenoriëntaties, aangezien medewerkers van de vier professionele groepen werkzaam zijn in drie verschillende uitvoeringsorganisaties.

7.6 Rol van de organisatie met betrekking tot de professionele waardenoriëntaties

In hoofdstuk vijf is geconstateerd dat verschillen in de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van werk soms gerelateerd lijken aan het organisatieniveau, maar niet in alle gevallen (zie paragraaf 5.3 en 5.4). Zodoende werd geconcludeerd dat het niveau van de organisatie mogelijk van invloed is op de waardenoriëntaties van de professionele groepen, maar dat deze invloed niet eenduidig of verstrekkend is. Dit roept de vraag op of het niveau van de organisatie er ook toe doet bij de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering

in abstracte zin en de casus van digitalisering 'EESSI'. Daarom wordt onderzocht of er aanwijzingen zijn dat de organisatie waar medewerkers werkzaam zijn gerelateerd is aan de professionele waardenoriëntaties gericht op digitalisering en EESSI. Hiertoe zijn eerst de individueel geïdentificeerde waarden omtrent digitalisering geaggregeerd op het niveau van de uitvoeringsorganisatie (zie Bijlage 27, Tabel B27).

7.6.1 Rol van de organisatie met betrekking tot de waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering

Bij de Belastingdienst blijkt de aandacht van medewerkers in het kader van digitalisering redelijk gelijk verdeeld over de drie clusters, waarbij de medewerkers zich iets meer richten op het IT-cluster en iets minder op het conditionele cluster. Dit suggereert dat de medewerkers van de Belastingdienst zich focussen op de intrinsieke aspecten, intra-organisatorische aspecten en de IT-gerelateerde aspecten. De medewerkers van de SVB richten zich in de context van digitalisering primair op waarden uit het intrinsieke cluster gevolgd door waarden uit het IT-cluster. Daarmee lijken deze medewerkers zich voornamelijk te focussen op de kwaliteit van dienstverlening en IT-gerelateerde aspecten. Verder blijkt de focus van de medewerkers van UWV ook redelijk gelijk verdeeld in relatie tot digitalisering. De medewerkers richten zich vooral op waarden uit het IT-cluster, gevolgd door waarden uit het conditionele cluster, en wat minder op waarden uit het intrinsieke cluster.

In de context van digitalisering blijken de drie uitvoeringsorganisaties redelijk overeen te komen qua focus: zij richten zich in ongeveer gelijke mate op waarden uit alle drie de clusters. Overigens blijken er wel nuanceverschillen te bestaan tussen de uitvoeringsorganisaties. Waar medewerkers van de Belastingdienst en UWV zich beide voornamelijk focussen op waarden uit het IT-cluster, lijken medewerkers van de SVB meer aandacht te hebben voor waarden uit het intrinsieke cluster. Zij linken deze intrinsieke focus aan een methodiek die wordt toegepast binnen de organisatie: *'De SVB heeft een methodiek ontwikkeld, Garage de Bedoeling. Dat is een methodiek om continu weer te bedenken: is de uitkomst [van digitale dienstverlening] ook zoals we bedoeld hebben met de wet?'* (R28).

Tevens worden er in de context van digitalisering, net zoals bij de waardenoriëntaties gericht op werk (zie hoofdstuk vijf), bijna geen centrale waarden geïdentificeerd die uniek zijn voor één uitvoeringsorganisatie. Alleen de waarde 'rechtmatigheid; burgers/bedrijven' wordt enkel door de Belastingdienst benoemd. De overige waarden worden in minstens twee van de drie uitvoeringsorganisaties geïdentificeerd.

Gezien het geheel bestaat er redelijk wat overeenstemming tussen de uitvoeringsorganisaties, maar zijn er ook verschillen aangetroffen. Hoewel de verschillen tussen de uitvoeringsorganisaties klein zijn, kunnen ze mogelijk gerelateerd zijn aan de waarden die professionele groepen aanhangen. Om dit nader te onderzoeken, worden eventuele verschillen in de waardenoriëntaties tussen de professionele groepen van de drie uitvoeringsorganisaties in kaart gebracht (gebaseerd op Bijlage 28).

7.6.2 Professionele waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering tussen de uitvoeringsorganisaties

De managers van de SVB en UWV komen grotendeels overeen in hoe zij digitalisering interpreteren in termen van waarden (zie Tabel B28.1). Deze groepen managers richten zich vooral op waarden uit het IT-cluster, wat bij UWV ook de dominante focus is op het organisatieniveau. De managers van de Belastingdienst wijken hier gedeeltelijk van af: zij vertonen een relatief hoge focus op waarden uit het conditionele cluster. Dit verschil past niet bij de focus van deze uitvoeringsorganisatie: de medewerkers van de Belastingdienst houden zich verhoudingsgewijs niet meer bezig met waarden uit het conditionele cluster. Daarmee lijken de verschillen tussen de managers weinig overeen te komen met de focus die op het organisatieniveau wordt geprioriteerd. Dit maakt het onwaarschijnlijk dat het niveau van de organisatie gerelateerd is aan de professionele waardenoriëntaties.

De waardenoriëntaties van de ondersteuners van de drie uitvoeringsorganisaties verschillen tot op zekere hoogte (zie Tabel B28.2). Waar de ondersteuners van de Belastingdienst en de SVB zich voornamelijk richten op waarden uit het intrinsieke cluster, blijken de ondersteuners van UWV meer gericht op waarden uit het conditionele cluster. De intrinsieke focus past bij de focus van de medewerkers van de SVB, maar niet bij de focus van de medewerkers van de Belastingdienst. Bovendien focussen de medewerkers van UWV zich voornamelijk op waarden uit het IT-cluster, in tegenstelling tot de ondersteuners van deze organisatie. Net als bij de managers, lijken de verschillen in beperkte mate overeen te komen met de primaire focus op het niveau van de organisatie.

In relatie tot digitalisering blijken medewerkers van UWV zich voornamelijk te richten op waarden uit het IT-cluster, wat overeenkomt met de focus van de IT-specialisten van UWV (zie Tabel B28.3). Daarnaast leggen medewerkers van de SVB relatief meer nadruk op waarden uit het intrinsieke cluster, gevolgd door waarden uit het IT-cluster. Dit blijkt ook bij de IT-specialisten van deze organisatie het geval te zijn. Daarmee lijken de verschillen van de IT-specialisten tussen de uitvoeringsorganisaties grotendeels verband te houden met het niveau van de organisatie. Dit suggereert dat de organisatie bepalend is voor welke waarden de IT-specialisten aanhangen.

De uitvoerders van de SVB en UWV blijken hoofdzakelijk waarden te prioriteren uit het intrinsieke cluster, terwijl de aandacht van de uitvoerders van de Belastingdienst in redelijk gelijke mate verdeeld is over de drie clusters (zie Tabel B28.4). Dit laatste komt overeen met de focus van de medewerkers van de Belastingdienst, die ook redelijk gelijk verdeeld is. Verder komt de intrinsieke focus in het geval van de SVB wel overeen met het organisatieniveau, maar bij UWV niet. De verschillen tussen de uitvoerders van de drie uitvoeringsorganisaties lijken tot op zekere hoogte gerelateerd te zijn aan het organisatieniveau, wat wijst op mogelijke invloed van de organisatie op de waardenoriëntaties van deze professionele groep.

In het kader van digitalisering blijkt dat de uitvoeringsorganisaties in hoge mate overeenkomen op het gebied van waardenfocus. Wanneer onderscheid wordt gemaakt tussen de professionele groepen per uitvoeringsorganisatie blijken er echter meer verschillen te bestaan, die in sommige gevallen verband lijken te houden met het organisatieniveau. Bij de IT-specialisten en de uitvoerders zijn aanwijzingen gevonden voor invloed vanuit de organisatie. Daarentegen zijn bij de managers en ondersteuners hier geen aanwijzingen voor gevonden²⁰. Dit suggereert dat bij digitalisering de organisatie in beperkte mate bepalend is voor de waardenoriëntaties van professionele groepen. De professionele achtergrond van medewerkers lijkt in dat opzicht doorslaggevend voor welke waarden zij belangrijk vinden in relatie tot digitalisering.

In de volgende paragrafen wordt onderzocht of er in het kader van EESSI aanwijzingen zijn dat het organisatieniveau invloed heeft op de waardenoriëntaties van de professionele groepen. Om deze reden zijn de individueel geïdentificeerde waarden omtrent EESSI ingedeeld op het niveau van de uitvoeringsorganisatie (voor het overzicht, zie Bijlagen 29 en 30).

7.6.3 Rol van de organisatie met betrekking tot de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI

In het geval van de gerealiseerde waarden zijn de verschillen tussen de uitvoeringsorganisaties niet groot en benadrukken de medewerkers vooral waarden uit het IT-cluster (zie Tabel B29). De focus op IT-gerelateerde aspecten wordt gekoppeld aan het technische karakter van het EESSI-project: *'dat ik merk dat er vanuit het project vind ik heel erg de nadruk is gelegd op het technische onderdeel van de implementatie'* (R37). Een andere medewerker geeft de volgende toelichting: *'Het project heeft altijd als*

²⁰. Deze bevinding komt overeen met eerdere bevindingen rondom de invloed vanuit de organisatie op de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van de algemene werkzaamheden (zie paragraaf 5.4.1).

uitgangspunt gehad dat alleen het systeem geïmplementeerd zou worden. Dus het project ging eigenlijk alleen om de implementatie van het systeem en niet van het Umfeld' (R40). Naast de focus op het IT-cluster richten medewerkers van de SVB en UWV zich op waarden uit het intrinsieke cluster en minder op waarden uit het conditionele cluster. Bij de Belastingdienst zijn de medewerkers in ongeveer gelijke mate gericht op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster.

Bij de potentiële waarden lijken er meer verschillen te bestaan tussen de medewerkers van de uitvoeringsorganisaties (zie Tabel B30). Medewerkers van de Belastingdienst benadrukken vooral waarden uit het conditionele cluster, gevolgd door waarden uit het IT-cluster en intrinsieke cluster. Hierbij blijken deze medewerkers zich relatief meer te focussen op de interne processen. Bij de SVB zijn de medewerkers in ongeveer gelijke mate gericht op waarden uit alle drie de clusters, al richten zij zich iets meer op waarden uit het intrinsieke en conditionele cluster. Ten opzichte van de andere uitvoeringsorganisaties en het algemene beeld van EESSI potentieel benadrukken de medewerkers van de SVB relatief meer waarden uit het intrinsieke cluster. Dit wijst erop dat, ongeacht de professionele groepen, er bij de SVB relatief meer oog lijkt te zijn voor dienstverlenende aspecten. Hierbij gaan veel medewerkers in op dienstverleningsaspecten die zij koppelen aan sociale zekerheid op Europees niveau: *'Maar volgens mij willen we één Europa en dat betekent dat we alle grenzen die we hebben daar zo laag mogelijk willen maken, in de zin van uitwisseling van sociale zekerheid. Dus dat is voor mij de essentie [van EESSI]. Dus het moet de burger makkelijk gemaakt worden om over de grenzen te werken en daar niet allemaal ellende en moeilijkheden ermee te hebben'* (R25). Verder focussen de medewerkers van UWV zich hoofdzakelijk op waarden uit het IT-cluster, gevolgd door waarden uit het conditionele cluster, en in mindere mate op waarden uit het intrinsieke cluster. Eén van de medewerkers van UWV merkt hierover op: *'En wat een hele belangrijke nog is, is dat men heeft besloten voor een technische implementatie. Er is gekozen voor een hele eendimensionale benadering van de implementatie'* (R43). Daarmee lijken de medewerkers van UWV zich in vergelijking met zowel de andere uitvoeringsorganisaties als de algemene potentiële waarden van EESSI, meer te richten op IT-gerelateerde aspecten.

In de volgende paragraaf wordt voor de potentiële waarden van EESSI verder in beeld gebracht waar eventuele verschillen tussen de professionele groepen van de drie uitvoeringsorganisaties zich uiten (gebaseerd op Bijlage 31). Er wordt niet verder ingegaan op de gerealiseerde waarden van EESSI, aangezien er zowel tussen de professionele groepen als tussen de uitvoeringsorganisaties weinig verschillen zijn aangetroffen.

7.6.4 Professionele waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI tussen de uitvoeringsorganisaties

Bij de potentiële waarden van EESSI blijken er naast overeenkomsten ook verschillen te bestaan tussen de managers van de drie uitvoeringsorganisaties (zie Tabel B31.1). De managers van de Belastingdienst zijn voornamelijk gericht op waarden uit het intrinsieke cluster, gevolgd door het IT-cluster, en in mindere mate op waarden uit het conditionele cluster. Daarentegen richten de managers van UWV zich hoofdzakelijk op waarden uit het conditionele cluster, gevolgd door waarden uit het IT-cluster en daarna het intrinsieke cluster. Verder focussen de managers van de SVB zich in ongeveer gelijke mate op waarden uit alle drie de clusters. Dit laat zien dat hoewel er redelijk wat verschillen bestaan tussen de primaire focus van de managers, deze focus niet gerelateerd lijkt te zijn aan wat dominant is op het niveau van de organisatie.

Bij de ondersteuners treden er in relatie tot EESSI potentieel ook enkele verschillen op tussen de uitvoeringsorganisaties (zie Tabel B31.2). De ondersteuners van de Belastingdienst en de SVB focussen zich voornamelijk op waarden uit het conditionele cluster, waarbij de relatieve focus bij de ondersteuners van de Belastingdienst hoger is. De ondersteuners van de SVB blijken naast hun focus op waarden uit het conditionele cluster op de tweede plaats gefocust op waarden uit het intrinsieke cluster, en in mindere mate op waarden uit het IT-cluster. Verder richten de ondersteuners van UWV zich enkel op waarden uit het IT-cluster en, zij het in iets mindere mate, op waarden uit het conditionele cluster. Bij de ondersteuners lijken de verschillen in focus binnen de professionele groep redelijk overeen te komen met de dominante focus van de verschillende uitvoeringsorganisaties.

De IT-specialisten uit de drie uitvoeringsorganisaties komen op het gebied van potentiële waarden grotendeels overeen en benadrukken primair waarden uit het IT-cluster (zie Tabel B31.3). Hierbij focussen de IT-specialisten van de SVB zich relatief meer op het IT-cluster, en de IT-specialisten van UWV wat minder. Bij UWV zijn de IT-specialisten bovendien ook redelijk gericht op waarden uit het conditionele cluster, en in mindere mate op waarden uit het intrinsieke cluster. Daarentegen is de aandacht van de IT-specialisten van de Belastingdienst en SVB redelijk gelijk verdeeld over het intrinsieke en het conditionele cluster; wat ook bij de gehele professionele groep het geval is. Daarmee lijken de nuanceverschillen van de IT-specialisten weinig overeen te komen met de focus die op het organisatieniveau wordt geprioriteerd.

Bij de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI potentieel van de uitvoerders blijkt meer variatie te bestaan tussen de uitvoeringsorganisaties (zie Tabel B31.4).

Zo blijkt dat de uitvoerders van de Belastingdienst en de SVB voornamelijk gericht zijn op waarden uit het conditionele cluster. Daarnaast richten de uitvoerders van de Belastingdienst zich in gelijke mate op waarden uit het intrinsieke en IT-cluster. De uitvoerders van de SVB benadrukken naast waarden uit het conditionele cluster vooral waarden uit het intrinsieke cluster (en in mindere mate uit het IT-cluster). Aan de andere kant zijn de uitvoerders van UWV juist hoofdzakelijk gericht op waarden uit het IT-cluster en in mindere mate op het conditionele cluster. Bij deze groep worden geen potentiële waarden uit het intrinsieke cluster genoemd. Net als bij de ondersteuners blijkt bij de focus van de uitvoerders per uitvoeringsorganisatie grotendeels overeen te komen met de dominante focus van de betreffende organisatie.

In het geval van EESSI potentieel zijn bij bepaalde professionele groepen aanwijzingen gevonden dat het niveau van de organisatie gerelateerd is aan hun waardenoriëntaties (ondersteuners en uitvoerders), terwijl dit bij andere professionele groepen minder – of zelfs niet – het geval blijkt te zijn (managers en IT-specialisten). Dit impliceert dat de uitvoeringsorganisatie waarin medewerkers werkzaam zijn tot op zekere hoogte invloed lijkt uit te oefenen op de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI, maar dat de overeenkomsten en verschillen van de professionele groepen niet volledig bepaald zijn door het organisatieniveau.

Al met al blijkt dat het organisatieniveau weliswaar enige invloed heeft op de professionele waardenoriëntaties, maar niet alle verschillen tussen de professionele groepen kan verklaren. De resultaten wijzen erop dat de invloed van de organisatie, zowel in relatie tot digitalisering in abstracte zin als bij EESSI, niet eenduidig of verstrekkend is. Daarmee blijft de indeling op basis van professionele groepen grotendeels standhouden, ook wanneer het organisatieniveau in de analyse wordt betrokken. Deze bevinding sluit aan bij de eerder gepresenteerde resultaten over de waardenoriëntaties in de context van werk (zie paragraaf 5.3 en 5.4) en de genomen beslissingen (zie paragraaf 6.6 en 6.7).

7.7 Overzicht: Vergelijking consistentie waardenoriëntaties in verschillende contexten

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal in hoeverre de waardenoriëntaties van medewerkers consistent zijn in verschillende contexten, met als doel inzicht te verkrijgen in de mate van consistentie of juist eventuele verschuivingen in hun waardenoriëntaties. Daartoe zijn de waardenoriëntaties van de vier onderscheiden professionele groepen met elkaar vergeleken op basis van de contexten: algemene

werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin en de concrete toepassing van digitalisering 'EESSI'. Bij EESSI is onderscheid gemaakt tussen gerealiseerde en potentiële waarden. Vervolgens is een overstijgende vergelijking gemaakt van de waardenoriëntaties per professionele groep, zowel op het gebied van focus als de (mogelijk) kenmerkende waarden. Ook beslissingen die professionele groepen hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI zijn betrokken in deze vergelijking, om na te gaan in hoeverre deze overeenkomen met de overige waardenoriëntaties.

De bevindingen suggereren dat waardenovertuigingen niet consistent zijn: in verschillende contexten worden diverse waarden geprioriteerd. De geconstateerde verschuivingen in de waardenoriëntaties van de professionele groepen lijken samen te hangen met digitalisering. Op basis van deze bevindingen kan worden gesteld dat digitalisering bepalend is voor de waardenovertuigingen van professionele groepen. Daarmee lijkt digitalisering invloed te hebben op het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers. Hierbij zijn aanwijzingen gevonden dat het niveau van de organisatie tot op zekere hoogte gerelateerd is aan welke waarden professionele groepen aanhangen.

In hoofdstuk acht worden de bevindingen uit dit hoofdstuk en de voorgaande hoofdstukken in samenhang beschouwd en nader geduid aan de hand van bestaande literatuur.

8. Discussie van de onderzoeksbevindingen

In dit discussiehoofdstuk is de duiding van en reflectie op de onderzoeksbevindingen te lezen. Er wordt in beeld gebracht hoe deze bevindingen zich verhouden tot eerdere theoretische en empirische inzichten, om een diepgaander begrip te verkrijgen van de complexe relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in overheidsorganisaties. Daarmee omvat dit hoofdstuk naast een confrontatie met de theorie ook een nadere duiding van de betekenis van de empirische bevindingen. In de empirische hoofdstukken (hoofdstuk vijf, zes en zeven) komen diverse patronen naar voren die iets zeggen over de relatie tussen digitalisering en het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers. Dit hoofdstuk start met een reflectie op de geconstateerde samenhang tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden.

In het tweede deel wordt gereflecteerd op hoe de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden zich manifesteert in de praktijk. Specifiek wordt ingegaan op de dynamiek binnen en tussen organisaties aan de hand van de verschillende niveaus waarop publieke waarden gedeeld kunnen worden: organisatie, afdeling en professionele groep. De nadruk ligt hier op de indeling op het niveau van de professionele groep.

8.1 De relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden

Voor het duiden van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden, wordt eerst gereflecteerd op de clustering van waarden die tot stand is gekomen in hoofdstuk vijf (zie paragraaf 5.1). Als tweede volgt de reflectie op de theoretische verwachting dat digitalisering mogelijk samenhangt met het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers, en dat de samenhang zich uit als een verschuiving in de waardenovertuigingen van deze medewerkers. Daarbij wordt ingegaan op hoe de waardenoriëntaties van medewerkers veranderen in de context van digitalisering. Verder wordt ingegaan op de mogelijkheid dat de waardenovertuigingen van medewerkers een rol spelen bij de invulling van digitalisering.

8.1.1 Clustering van waarden

Tijdens het clusteren van de publieke waarden bleek dat sommige waarden onder meerdere clusters geplaatst konden worden. Waarden zoals privacy en veiligheid kunnen bijvoorbeeld ook begrepen worden als intrinsieke waarden, gericht op de kwaliteit van dienstverlening. Bij het toewijzen van waarden aan clusters was

de interpretatie van medewerkers leidend. In het geval van privacy en veiligheid betekende dit dat deze waarden zijn geschaard onder het IT-cluster, aangezien medewerkers ze nadrukkelijk relateerden aan digitale dienstverlening of IT-systemen. Daarnaast zou de waarde rechtmatigheid (gericht op de organisatie) ook aan het intrinsieke cluster toegewezen kunnen worden, maar is deze bij het conditionele cluster ingedeeld, omdat medewerkers de waarde vooral verbonden aan het interne functioneren van hun organisatie. Het feit dat waarden zich niet eenduidig laten clusteren sluit aan bij het onderzoek van Beck Jørgensen en Bozeman (2007), waaruit blijkt dat sommige waarden onder meerdere categorieën kunnen vallen. Dit bevestigt dat de grenzen tussen categorieën niet strikt zijn en dat waarden meerdere betekenissen kunnen hebben, afhankelijk van de persoon door wie of context waarin ze worden geïnterpreteerd (Nabatchi, 2011; Rutgers, 2008; West & Davis, 2011).

8.1.1.1 Koppeling publieke waarde literatuur

De inductief tot stand gekomen clustering van waarden vertoont overeenkomsten met categorieën die in eerdere publieke waardenliteratuur worden gehanteerd. De drie clusters die in dit onderzoek zijn onderscheiden – het intrinsieke cluster (1), conditionele cluster (2) en IT-cluster (3) – richten zich respectievelijk op de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en/of bedrijven, van de interne bedrijfsvoering en van de technologische ondersteuning. Deze clustering blijkt tot op zekere hoogte aan te sluiten bij verschillende theoretische benaderingen. Ten eerste vertoont de clustering overeenkomsten met de waarden categorieën onderscheiden door Beck Jørgensen en Bozeman (2007). Het intrinsieke cluster, dat zich richt op de kwaliteit van dienstverlening, komt overeen met de volgende categorieën: *'the relationship between public administrators and their environment'*, *'the behaviour of public-sector employees'*, *'the relationship between public administration and the citizens'* en gedeeltelijk met *'the public sector's contribution to society'*. Deze categorieën omvatten waarden zoals gelijkheid, tijdigheid en externe responsiviteit. Daarnaast komt het conditionele cluster, gericht op waarden die gerelateerd zijn aan de interne processen, overeen met de categorie *'intraorganizational aspects of public administration'* (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007).

De waardenclusters sluiten ook tot op zekere hoogte aan bij het werk van Hood (1991, p. 11), die onderscheid maakt tussen *'theta'*, *'sigma'* en *'lambda'* waarden. De theta-waarden verwijzen naar traditionele waarden die centraal staan in het openbaar bestuur en zijn gericht op de naleving van wetten, regels, ethische normen en standaarden. Deze categorie is vergelijkbaar met het intrinsieke cluster en omvat waarden zoals gelijkheid en rechtvaardigheid. Tevens verwijzen de sigma-waarden

naar administratieve waarden gericht op het afstemmen van middelen op taken. Het conditionele cluster kan met deze categorie vergeleken worden, gezien de gedeelde focus op productiviteit en doelmatigheid. Ook zijn er parallellen te trekken met het onderscheid dat De Graaf en Paanakker (2015) maken tussen *'performance values'* en *'procedural values'*. Het interne waardencluster komt gedeeltelijk overeen met de performance-waarden gericht op het behalen van doelen, bijvoorbeeld efficiëntie in termen van tijdsbesparing. Het intrinsieke cluster van waarden sluit aan bij de procedurele waarden en is niet gericht op de uitkomsten zelf, maar op de wijze waarop deze worden bereikt. Procedurele waarden, zoals gelijkheid en rechtmatigheid, vormen de regels van het spel voor het openbaar bestuur (De Graaf & Paanakker, 2015, p. 638).

Aan de andere kant vertoont de clustering van waarden ook verschillen ten opzichte van bestaande benaderingen. Zo koppelen medewerkers bepaalde waarden nadrukkelijk aan IT, wat in dit onderzoek aanleiding gaf tot het onderscheiden van een IT-gerelateerd cluster van waarden. Daarmee wijkt dit onderzoek af van veel bestaande indelingen van publieke waarden waarin geen apart IT-cluster wordt onderscheiden. Het is daarbij van belang op te merken dat de gekozen clustering niet bedoeld is als voorstel voor een nieuwe indeling ten behoeve van theorievorming of vervolgonderzoek, maar als exploratieve en inductieve benadering om de relatie tussen digitalisering en publieke waarden te verkennen (zoals toegelicht in het methodologische hoofdstuk). Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen met de categorisering van Beck Jørgensen & Bozeman (2007). Zij onderscheiden twee categorieën die in dit onderzoek niet aan bod komen, namelijk: *'the transformation of interests to decisions'* en *'the relationship between public administration and politicians'*. De publieke waarden die onder deze categorieën vallen – waarden met een democratische of politieke inslag – zijn niet geïdentificeerd in dit onderzoek. Daarnaast wijkt de categorisering van waarden af van de indeling van Nabatchi (2018). Zij maakt in haar onderzoek onderscheid tussen politieke, juridische, organisationele en marktwaarden. Efficiëntie in termen van kostenbesparing vertegenwoordigt in de indeling van Nabatchi bijvoorbeeld een marktgerichte focus, terwijl deze waarde in het huidige onderzoek onder het cluster intrinsieke focus valt, vanwege de directe link die medewerkers leggen met het feit dat zij kosten willen besparen omdat het publieke middelen betreft. Verder wordt innovativiteit in dit proefschrift beschouwd als intra-organisatorische waarde in plaats van een marktwaarde (gerelateerd aan economische rationaliteit) en wordt gelijkheid begrepen als intrinsieke waarde gericht op de kwaliteit van dienstverlening, niet als politieke waarde gerelateerd aan de democratie.

8.1.1.2 Koppeling publieke waarde(n) literatuur

Naast overeenkomsten met categorieën uit de literatuur over publieke waarden in het meervoud, heeft de clustering ook raakvlakken met het werk van Moore (1995) over publieke waarde in het enkelvoud. Het intrinsieke cluster komt tot op zekere hoogte overeen met twee componenten van de strategische driehoek: publieke waarde en publieke legitimiteit. Publieke waarde (enkelvoud) betreft de meerwaarde voor de samenleving die overheidsorganisaties creëren via dienstverlening, en legitimiteit verwijst naar de politieke en maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid. Vergelijkbaar met deze twee onderdelen, heeft het intrinsieke cluster betrekking op waarden die zich richten op hoe dienstverlening bijdraagt aan het welzijn van de samenleving, of deze voldoet aan maatschappelijke normen en in hoeverre het wordt geaccepteerd. Bovendien vertoont het conditionele cluster overeenkomsten met de organisatorische capaciteiten die nodig zijn om daadwerkelijk publieke waarde te kunnen realiseren. Waarden gerelateerd aan de interne processen, zoals innoveren en samenwerkingsbereidheid, zijn daarbij ondersteunend aan de creatie van publieke waarde (Moore, 1995).

De overeenkomsten laten zien dat de clustering van waarden die voortkomt uit de empirische analyse aansluit bij bestaande categorieën van publieke waarden en publieke waarde. Dit versterkt de interne validiteit van de categorisering en suggereert dat de clusters ook in andere contexten relevant (kunnen) zijn, waardoor een basis ontstaat voor verdere theoretische verfijning en empirische toetsing.

8.1.2 Verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers gerelateerd aan digitalisering

In hoofdstuk zeven zijn waardenoriëntaties in verschillende contexten geanalyseerd, waaruit blijkt dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de waarden die medewerkers centraal stellen in hun dagelijkse werkzaamheden in vergelijking met die in digitaliseringscontexten. De publieke waarden die medewerkers belangrijk achten en nastreven blijken daarmee geen vaststaand gegeven, maar contextueel bepaald en dus veranderlijk te zijn. Dit sluit aan bij het theoretische punt dat waarden contingent van aard zijn (Andersen et al., 2012; Nabatchi, 2011; Paanakker, 2020b; Rutgers, 2008; Van der Wal, 2008; West & Davis, 2011). Naast persoonlijke overtuigingen is het de situatie die bepaalt welke waarden belangrijk gevonden worden door individuen (Nabatchi, 2018; West & Davis, 2011). Dit verklaart waarom medewerkers in verschillende contexten andere waarden identificeren en prioriteren, afhankelijk van de specifieke omstandigheden en uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd. Om deze reden dienen publieke waarden onderzocht te worden in relatie tot de specifieke situatie en tijdspanne waarin deze worden geïdentificeerd (Rutgers, 2008).

Vooral de waardenovertuigingen ten aanzien van EESSI lijken tijdsgebonden en fluïde van aard te zijn. Het is aannemelijk dat bij digitalisering in concrete zin medewerkers hun waarden baseren op de huidige instrumentele werking, naast hun visie ten opzichte van het fundamentele concept. Dit blijkt ook uit het onderscheid tussen gerealiseerde waarden (*enacted values*) en potentiële waarden (*espoused values*), dat enkel in de context van EESSI wordt gemaakt.

Aan de andere kant lijken de waardenovertuigingen gericht op de dagelijkse werkzaamheden en digitalisering in abstracte zin stabiel te zijn. Dit blijkt onder meer uit de overeenkomsten tussen de waardenoriëntaties van de professionele groepen gericht op werk en digitalisering (zie paragraaf 7.1), evenals de overeenkomsten tussen de professionele waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering en de potentiële waarden van EESSI (zie paragraaf 7.3.2). Deze constatering strookt met de literatuur over publieke waarden, waarin waarden worden beschreven als ‘*enduring beliefs*’ (Rokeach, 1968, p. 16; Rutgers, 2015) en ‘*stable over time*’ (Dose, 1997, p. 220).

Dus hoewel uit de literatuur over ‘*value change*’ naar voren komt dat waarden doorgaans relatief stabiel zijn, blijkt tegelijkertijd dat deze ook kunnen veranderen in reactie op externe invloeden en interne ontwikkelingen (Bardi et al., 2009; Bardi & Schwartz, 1996; Inglehart, 1997; Rokeach, 1968; 1973; Schwartz, 2005; Van de Poel, 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011). Dit sluit aan bij de bevinding dat de waardenovertuigingen van medewerkers verschillen per context en lijken te verschuiven onder invloed van digitalisering. Ook in literatuur over organisatieverandering is dit thema uitvoerig onderzocht (vgl. Amis et al., 2002; Bourne & Jenkins, 2013; Burnes & Jackson, 2011; Gehman et al., 2013; Kabanoff, Waldersee & Cohen, 1995). Hier wordt algemeen erkend dat waarden, ondanks hun schijnbaar stabiele karakter, kunnen veranderen in belang en betekenis. Zo kunnen cognitieve spanningen en interne reflectie leiden tot veranderingen in waarden, aangezien deze voortdurend herzien worden op basis van veranderende omstandigheden. Hoewel deze literatuurstroming zich niet specifiek op publieke waarden richt, maar op organisationele waarden (bijvoorbeeld in relatie tot de afstemming tussen de waarden van de organisatie en haar leden), zijn de bevindingen hiermee in lijn. Verder sluit deze bevinding aan bij inzichten uit de literatuur over publieke waarden waarin wordt aangegeven dat organisatieverandering leidt tot situaties waarin opvattingen omtrent waarden worden uitgedaagd, wat aangeeft dat waarden niet statisch maar dynamisch zijn (vgl. De Graaf et al., 2016; Stewart, 2006).

Samenvattend wijzen de bevindingen erop dat waardenoriëntaties als abstracte, fundamentele overtuigingen relatief stabiel en consistent blijven over de tijd en verschillende contexten heen, terwijl waardenoriëntaties in concrete en dynamische situaties, zoals het digitaliseringsproces van EESSI, in sterkere mate context- en tijdsgebonden zijn en daardoor veranderlijker van aard zijn.

8.1.2.1 Toegenomen focus op IT-gerelateerde waarden

Uit hoofdstuk zeven blijkt dat medewerkers in hun dagelijkse werk andere waarden prioriteren dan in digitaliseringsprocessen, waarbij de aandacht verschuift naar IT-gerelateerde waarden. Dit suggereert dat digitalisering van invloed is op het relatieve belang van publieke waarden, wat in lijn is met eerdere literatuur (vgl. Bannister & Connolly, 2014; Ingrams, 2019; Klievink & Meijer, 2023; Kool et al., 2017; Kool et al., 2018; Markus & Robey, 1988; Orlikowski & Gash, 1991; Orlikowski & Scott, 2008; Peeters et al., 2025; Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024; Sharon, 2023; Snijkers, 2005; Plesner et al., 2018; Van de Poel, 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011). Bij de waardenoriëntaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd richten medewerkers hun aandacht zelfs primair op IT-gerelateerde waarden, wat wijst op een ervaren realiteit waarin vooral recht is gedaan aan dit type waarden. Ook bij de potentiële waarden van EESSI is een nadruk op IT-aspecten zichtbaar, al is die minder sterk. Hier is de focus evenwichtiger verdeeld over de drie waardenclusters. Dit wijst op een behoefte aan balans tussen systeemoptimalisatie, aandacht voor intra-organisatorische aspecten en de kwaliteit van dienstverlening.

De sterke focus op IT blijkt ook uit de beslissingen die managers en IT-specialisten hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI. Daarentegen hebben ondersteuners vooral beslissingen genomen die wijzen op een conditionele focus, en de uitvoerders beslissingen die een intrinsieke focus weerspiegelen. Het valt op dat de IT-focus het sterkst is bij de groepen die verder van de burger staan. Bij de uitvoerders, die in hun werk contact hebben met burgers, is de intrinsieke focus veel nadrukkelijker aanwezig in hun beslissingen. Bij de managers en ondersteuners blijkt de intrinsieke focus het minst belangrijk te zijn, en bij IT-specialisten zijn er helemaal geen beslissingen genomen die wijzen op deze focus. Dit lijkt te suggereren dat direct contact met de mensen voor wie de dienstverlening bedoeld is, een voorwaarde is om intrinsieke waarden, zoals maatwerk en menselijkheid, te blijven erkennen en prioriteren in digitaliseringsprocessen. Wanneer de directe verbinding tussen medewerkers en burgers ontbreekt, lijkt de aandacht voor intrinsieke waarden af te nemen. Deze situatie houdt verband met het risico dat digitalisering kan leiden tot een kloof tussen de diensten die zijn ontworpen voor burgers en de burgers zelf, zoals vaak beschreven in de literatuur (vgl. Bovens & Zouridis, 2002;

Lindgren et al., 2019; Zouridis et al., 2019). De afstand tussen de mensen die digitalisering implementeren en de mensen voor wie dit gebeurt wordt groter, waardoor het uiteindelijk losgezongen kan raken van de oorspronkelijke doelen van dienstverlening (lees: de intrinsieke waarden). In bredere zin sluit deze bevinding aan bij het werk van Arendt (1958) en Heidegger (1954), die technologie beschouwen als een kracht die menselijke relaties en interacties abstraheert en afstand creëert. Daarmee wijzen de bevindingen erop dat technologie een rol speelt in de verhouding tussen mensen en hun sociale omgeving, waarbij digitalisering gezien kan worden als een moderne variant.

Bovendien blijkt uit de analyse (zie paragraaf 5.6 en 6.2) dat bepaalde waarden in de perceptie van medewerkers minder op de voorgrond treden of zelfs uit beeld raken, wat samen lijkt te hangen met het proces van digitalisering. Vooral intrinsieke waarden raken uit beeld, zoals inclusiviteit en menselijkheid (vgl. Bouwmeester, 2023; Busemeyer, 2022; Eubanks, 2025; Ingrams, 2019; Peeters et al., 2025; Peeters & Widlak, 2018; 2023; Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024; Widlak et al., 2020). Daarmee lijkt digitalisering voornamelijk een bedreiging te zijn voor waarden gericht op de relatie tussen het openbaar bestuur, haar omgeving en de burgers (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007), de traditionele *theta*-waarden (Hood, 1991), de procedurele waarden (De Graaf & Paanakker, 2015) en uiteindelijk ook een bedreiging voor het creëren van publieke waarde (Moore, 1995). Dit roept de vraag op waarom juist intrinsieke waarden, gericht op de essentie van publieke dienstverlening, verdwijnen in een proces dat bedoeld is om deze dienstverlening te ondersteunen en te verbeteren. Verder is het van belang te benoemen dat medewerkers slechts twee waarden, betrouwbaarheid en volledigheid, exclusief aan digitalisering koppelen. Dit suggereert dat digitalisering bijna geen unieke waarden introduceert en voornamelijk effect heeft op bestaande waarden in de zin van een herverdeling van aandacht, wat overeenkomt met eerdere bevindingen (vgl. Bannister & Connolly, 2014; Van de Poel, 2018).

Een mogelijke verklaring voor de bevinding dat intrinsieke waarden uit beeld raken in digitaliseringsprocessen die bedoeld zijn ter ondersteuning van de dienstverlening, is te vinden in de literatuur over coping strategieën. Deze literatuur beschrijft hoe individuen omgaan met situaties waarin zij moeten navigeren tussen verschillende, mogelijk conflicterende publieke waarden (vgl. De Graaf et al., 2016; Jaspers & Steen, 2019; Stewart, 2006; Thacher & Rein, 2004). Volgens Stewart (2006) kan in zulke situaties een zogenaemde '*bias*' optreden, waarin bepaalde waarden de voorkeur krijgen omdat ze aansluiten bij dominante beleidsdiscoursen, bestuurlijke prioriteiten of maatschappelijke ontwikkelingen. Andere waarden raken hierdoor onderbelicht of worden zelfs niet langer als relevant beschouwd (vgl. De Graaf et al., 2016; Jaspers

& Steen, 2019). De bevinding dat medewerkers in digitaliseringsprocessen minder belang hechten aan intrinsieke waarden sluit aan bij dit mechanisme. Er lijkt sprake te zijn van een selectieve waardenfocus, waarbij vooral de waarden centraal komen te staan die passen binnen het dominante discours over digitalisering. Het discours kenmerkt zich door een nadruk op controle, optimalisatie en standaardisatie (Sharon, 2023). Binnen dit discours worden IT-gerelateerde waarden, zoals betrouwbaarheid, efficiëntie en veiligheid, als vanzelfsprekend belangrijk beschouwd. Andere waarden – met name intrinsieke waarden zoals menselijke maat of inclusiviteit – krijgen mogelijk minder aandacht, omdat zij minder goed verenigbaar zijn met de logica van digitalisering. Tegen deze achtergrond kunnen medewerkers ongemerkt de prioriteit verschuiven van intrinsieke en conditionele waarden naar IT-gerelateerde waarden.

De bevinding dat digitalisering gepaard gaat met een verschuiving naar een IT-gerichte focus waarbij voornamelijk intrinsieke waarden uit beeld raken, is in lijn met de theorie over waardenincompatibiliteit. Deze theorie stelt dat het nastreven van bepaalde waarden onvermijdelijk zal leiden tot verminderde realisatie van andere waarden (De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015; Schram et al., 2021; Spicer, 2001, p. 509; 2009). Concreet lijkt in digitaliseringsprocessen het nastreven van waarden gericht op adequaat functionerende IT-systemen ten koste te gaan van de aandacht voor waarden gericht op de kwaliteit van publieke dienstverlening. Het onderzoek van Rose et al. (2015b) beschrijft een soortgelijke situatie, waarin managers vooral waarden prioriteren die samenhangen met administratieve efficiëntie. Een waarde als burgerparticipatie wordt weliswaar erkend, maar weegt duidelijk minder zwaar. Ook Snijkers (2005) stelt dat digitaliseringsprocessen bepaalde waarden kunnen versterken, terwijl andere waarden mogelijk naar de achtergrond verdwijnen.

De toegenomen focus van medewerkers op waarden uit het IT-cluster is evenzeer te begrijpen vanuit psychologische inzichten over menselijk denken. Volgens Kahneman (2010) zijn veel overtuigingen en beslissingen het resultaat van automatisch, snel en intuïtief denken, waarbij men zich richt op concrete en direct zichtbare aspecten (systeem één). Complexere afwegingen vereisen daarentegen een inspannender en bewuster – en daardoor ook trager – denkproces (systeem twee). In de praktijk blijkt systeem één vaak leidend, terwijl meer fundamentele overwegingen slechts beperkt en vaak impliciet worden gemaakt. In dit onderzoek komt dat tot uiting in het feit dat de waardenovertuigingen van medewerkers voornamelijk gericht blijken te zijn op de directe, functionele werking van IT, en in mindere mate op bredere reflecties over het functioneren van de organisatie en de kwaliteit van dienstverlening.

Al met al wijzen de bevindingen erop dat er een relatie bestaat tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden, wat suggereert dat digitalisering invloed heeft op de waardenovertuigingen van medewerkers. In digitaliseringscontexten komt de focus op IT-gerelateerde waarden sterker naar voren, terwijl de aandacht voor waarden die gericht zijn op de kwaliteit van dienstverlening afneemt. Toch kan niet met zekerheid worden gesteld dat er een oorzakelijke relatie bestaat tussen digitalisering en de waardenovertuigingen van medewerkers. Hier wordt in hoofdstuk negen verder op ingegaan. In de volgende paragraaf wordt de relatie tussen digitalisering en publieke waarden verder gespecificeerd.

8.1.3 Verschuivingen in de waardenovertuigingen ten aanzien van digitalisering in abstracte en concrete zin

De resultaten tonen aan dat medewerkers andere waarden toekennen aan digitalisering in abstracte zin dan aan een concreet voorbeeld van digitalisering. Medewerkers blijken verschillende waardenovertuigingen te hebben wanneer zij digitalisering beschouwen in een meer algemene, abstracte vorm in vergelijking met het specifieke digitaliseringsproces van EESSI. Concreet prioriteren medewerkers andere waarden naarmate zij dieper in een digitaliseringsproces zitten. De waardenovertuigingen van medewerkers lijken daarmee te veranderen, afhankelijk van de mate van abstractie waarmee over digitalisering wordt nagedacht en gesproken, oftewel de nabijheid van perceptie.

De geconstateerde verschuiving tussen digitalisering in abstracte zin en digitalisering in een concrete vorm komt overeen met inzichten uit eerder onderzoek. Zo komt deze bevinding overeen met een studie die aantoont dat de publieke waarden die individuen nastreven variëren afhankelijk van de abstractie van een project (Perlaviciute & Squintani, 2023). Waar in abstracte beginfasen bepaalde waarden centraal staan, blijkt dat in latere concretere fasen andere waarden vaak belangrijker worden gevonden. Ook Reynaers (2014) laat in haar onderzoek naar publiek-private samenwerking zien dat de nadruk op specifieke waarden gedurende het verloop van een project kan verschuiven. In de eerste fasen, zoals planning en contractonderhandeling, staan waarden als participatie en transparantie vaak centraal. Tijdens de daadwerkelijke implementatie of uitvoering is er meer aandacht voor waarden als efficiëntie en effectiviteit. Het relatieve belang van publieke waarden wordt dus continu afgewogen en opnieuw geëvalueerd naarmate de context verandert. Daarnaast sluit de bevinding aan bij het concept 'psychologische afstand' en het onderscheid tussen abstract denken en concreet denken (Trope & Liberman, 2010). Abstract denken wordt gekenmerkt door een hoge psychologische afstand. Bij abstract denken richten mensen zich meer op de essentie, wat zich vertaalt in het

formuleren van algemene doelen of waarden. Bij concreet denken is er juist sprake van een lage psychologische afstand. Hierbij richten mensen zich meer op details en mogelijke implicaties en daarmee ook meer gespecificeerde waarden. Verder kan de bevinding gerelateerd worden aan het onderscheid dat Easton (1976) maakt tussen diffuse en specifieke steun. Diffuse steun verwijst naar vertrouwen in het politieke systeem of in organisaties zoals de overheid en specifieke steun verwijst naar de beoordeling van concrete beleidsmaatregelen of beslissingen. Specifieke steun voor een maatregel of besluit kan afwijken van de diffuse steun voor een organisatie of het systeem als geheel. In het kader van digitalisering blijkt dat de waardenovertuigingen ten aanzien van een specifiek systeem kunnen afwijken van de overtuigingen gericht op digitalisering in abstracte zin.

Het onderscheid tussen abstract en concreet lijkt bovendien een rol te spelen in de mate waarin medewerkers ruimte ervaren om hun waardenovertuigingen daadwerkelijk te kunnen realiseren tijdens het digitaliseringsproces. De bevindingen suggereren dat op een abstracter niveau meer ruimte werd ervaren om waarden na te streven dan bij de concrete digitaliseringscasus. In het geval van EESSI ervaren medewerkers in beperkte mate ruimte, mede doordat zij geconfronteerd werden met voorschrijvende wet- en regelgeving (zie hoofdstuk zes). De invloed van Europese kaders blijkt door veel medewerkers als beperkend ervaren te worden voor hun mogelijkheid om actief bij te dragen aan de invulling van het digitaliseringsproces, en daarmee ook aan het verwezenlijken van voor hen centrale waarden. Ook andere omstandigheden, zoals een gebrek aan beschikbare IT-capaciteit, droegen bij aan het gevoel dat er weinig ruimte was voor het realiseren van waarden. Zo ervaren veel medewerkers dat er tijdens het digitaliseringsproces van EESSI geregeld sprake was van onvoldoende tijd, menskracht of middelen, wat in hun ogen een belemmerende werking had. Deze bevinding laat zien dat de ruimte die medewerkers ervaren in een digitaliseringsproces om hun waarden te realiseren, sterk afhankelijk is van de specifieke juridische en organisatorisch-technische context waarin het proces plaatsvindt. Daarbij waren het niet zozeer de regels en organisatorische vraagstukken op zichzelf, maar de ervaringen ervan die maakten dat medewerkers het vraagstuk van digitalisering anders gingen zien.

8.1.4 Mogelijke invloed van publieke waarden op de invulling van digitalisering

Naast de mogelijke invloed van digitalisering op de prioritering van publieke waarden, suggereren de resultaten dat de algemene waardenovertuigingen van medewerkers samenhangen met de wijze waarop zij digitalisering interpreteren en invullen. Dit blijkt uit de overeenkomsten tussen de waardenoriëntaties van

de professionele groepen ten aanzien van werk met zowel het denken over wat digitalisering in algemene zin zou moeten zijn, als de invulling van de concrete toepassing van digitalisering. In hoofdstuk zeven werd duidelijk dat de primaire focus van medewerkers ten aanzien van dagelijkse werkzaamheden grotendeels overeenkomt met hun waardenoriëntaties gericht op digitalisering in abstracte zin (zie paragraaf 7.1). Voor managers, ondersteuners en uitvoerders geldt dat zij in relatie tot digitalisering aandacht hebben voor de aspecten die zij ook in hun werk belangrijk vinden. De IT-specialisten wijken echter af van dit patroon; deze groep richt zich bij digitalisering op andere, veelal IT-gerelateerde aspecten. Daarnaast blijkt uit hoofdstuk zes dat de waarden die medewerkers belangrijk vinden in de werkcontext tot op zekere hoogte overeenkomen met de beslissingen die zij namen in het kader van EESSI (zie paragraaf 6.8).

Bovenstaande bevinding sluit aan bij bestaand onderzoek waaruit blijkt dat cognitieve elementen de adoptie, het begrip en het gebruik van technologieën beïnvloeden (Orlikowski & Gash, 1994). Hierdoor kunnen medewerkers die worden geconfronteerd met hetzelfde digitaliseringsproces, het vraagstuk toch heel anders percipiëren en andere keuzes hierin maken. In lijn hiermee tonen twee studies aan dat opvattingen van managers over de aard en inzet van technologieën worden geïntegreerd in hun waardenovertuigingen ten aanzien van IT (Rose et al., 2015a; 2015b). Deze overtuigingen beïnvloeden op hun beurt de formulering van doelen en strategieën omtrent IT. Zo geven de waardenovertuigingen van managers richting aan beslissingen over de inzet van technologie, die passen bij wat zij als wenselijk ervaren.

Overigens is zowel bij de waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering als bij de genomen beslissingen tijdens EESSI een versterkte IT-focus geconstateerd, in vergelijking met de algemene waardenoriëntaties in relatie tot werk. Dit suggereert dat er eerder sprake is van een wisselwerking tussen de algemene waardenoriëntaties van medewerkers en kenmerken van het digitaliseringsthema zelf, met betrekking tot de invulling van digitalisering. Deze wisselwerking speelt zich af in de perceptie van medewerkers en lijkt gezamenlijk bepalend te zijn voor hoe digitalisering wordt ingevuld.

In het eerste deel van dit hoofdstuk is gereflecteerd op de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden, waarbij het effect van digitalisering op waarden centraal stond. Daarbij is nog geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende professionele groepen, terwijl de indeling op basis van dit niveau het uitgangspunt vormde van de analyse. In het volgende deel wordt het

onderscheid tussen professionele groepen wel meegenomen en wordt op deze indeling gereflecteerd, zodat een completer beeld ontstaat van de manier waarop digitalisering en publieke waarden zich tot elkaar verhouden in de praktijk.

8.2 Verhoudingen binnen en tussen publieke organisaties

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de dynamiek binnen en tussen de uitvoeringsorganisaties, in relatie tot digitalisering en de prioritering van publieke waarden. In het theoretisch hoofdstuk werd de verwachting geformuleerd dat waarden kunnen worden gedeeld op het niveau van de organisatie, afdeling en professionele groep. Er wordt voor elk niveau ingegaan op hoe de onderzoeksbevindingen aansluiten bij of afwijken van deze verwachting. Daarna wordt de rol van verschillende professionele groepen in het digitaliseringsproces van EESSI nader geduid.

8.2.1 Professionele groepen doen er het meest toe

In de verschillende onderzochte contexten – werk, digitalisering in het algemeen en EESSI – zijn de voornaamste overeenkomsten binnen en verschillen tussen de waardenoriëntaties van medewerkers te vinden bij de professionele groepen, en minder op het niveau van de afdeling of de organisatie. Met andere woorden: gedeelde waarden manifesteren zich vooral op het niveau van de professionele groep, onafhankelijk van de organisatorische omgeving. Deze bevinding wijst op het belang van professionele achtergrond en werkervaringen in het vormen van de waardenovertuigingen van medewerkers. Het bestaan van gedeelde waarden binnen professionele groepen kan begrepen worden vanuit het idee van normatieve isomorfie (DiMaggio & Powell; 1983; Teodoro, 2014). Normatieve isomorfie verwijst naar het proces waarbij medewerkers door vergelijkbare opleidingen en gedeelde netwerken gelijke overtuigingen en gedragingen ontwikkelen, wat leidt tot uniformiteit in waardenovertuigingen, zelfs over afdelingen en organisaties heen (DiMaggio & Powell, 1983, p. 152). Daarnaast sluit deze bevinding aan bij inzichten uit roltheorie (Andersen & Pedersen, 2012; Biddle, 1986; Freidson, 1970; 2001; Merton, 1957; Wilson, 1989 in Frederickson et al. 2012, p. 53). Deze theorie stelt dat organisatorische rollen een eigen werklogica met zich meebrengen, waardoor medewerkers een bepaalde set aan waarden internaliseren (Andersen & Pedersen, 2012; Biddle, 1986; Freidson, 1970; 2001). Dit resulteert in waardenconvergentie binnen professionele groepen.

In dit onderzoek zijn vier professionele groepen onderscheiden: managers, ondersteuners, IT-specialisten en uitvoerders. Deze indeling sluit gedeeltelijk aan bij literatuur over bureaucratische organisaties, waarin vaak onderscheid wordt

gemaakt tussen uitvoerders, managers en leidinggevendenden, met elk bijbehorende verwachtingen en verantwoordelijkheden (Wilson, 1989, in Frederickson et al., 2012). In meer recente literatuur worden daarnaast ook IT-specialisten, zoals systeemontwerpers en data-analisten, geïdentificeerd als professionele groep (Grøn, & Møller, 2024; Zouridis et al., 2019). Dit type professional wordt omschreven als ‘*systeem-level bureaucraat*’, aangezien hun keuzes – bijvoorbeeld het hanteren van bepaalde richtlijnen – bepalend zijn voor de invulling van beleid. Naast managers, IT-specialisten en uitvoerders, wijzen de bevindingen er op dat ook de professionele groep ondersteuners eigen waardenovertuigingen heeft.

Verder lijkt deze bevinding in lijn te zijn met het idee dat verschillende groepen binnen een organisatie technologie op uiteenlopende manieren interpreteren, afhankelijk van hun professionele achtergrond, ervaring en sociale context (Orlikowski & Gash, 1991; 1994). Orlikowski & Gash introduceren het concept van ‘*technological frames*’ om deze uiteenlopende interpretaties te duiden. Hun onderzoek toont aan dat technologische experts en eindgebruikers verschillende frames hanteren, wat overeenkomt met de in dit onderzoek vastgestelde verschillen in waardenoriëntaties ten aanzien van digitalisering tussen IT-specialisten en uitvoerders. Opmerkelijk is echter dat zij geen onderscheid vonden in de frames van managers, terwijl dit onderzoek juist laat zien dat managers zich onderscheiden in hun waardenoriëntatie met betrekking tot digitalisering.

8.2.2 Niveau van de organisatie

In de theorie werd verondersteld dat gedeelde waarden zich kunnen manifesteren op het niveau van de organisatie. Vanuit deze gedachte is onderzocht in hoeverre er aanwijzingen zijn dat verschillen in de professionele waardenoriëntaties gerelateerd zijn aan het organisatieniveau. De geconstateerde verschillen in de waardenoriëntaties ten aanzien van werk, digitalisering en EESSI blijken gedeeltelijk, maar niet volledig verklaard te kunnen worden door invloed vanuit het organisatieniveau. Daarmee wordt een eerste aanzet gegeven tot het duiden van de variatie binnen de professionele groepen. Dit neemt echter niet weg dat er mogelijk ook andere factoren een rol spelen, zoals individuele omstandigheden. De invloed vanuit het organisatieniveau blijkt een zinvolle nuancering te zijn van de bevinding dat de professionele achtergrond van medewerkers een bepalende rol speelt voor welke waarden zij aanhangen. Overigens blijft het patroon van gedeelde waarden binnen professionele groepen grotendeels overeind wanneer rekening wordt gehouden met een eventuele organisatiefactor. Met andere woorden: professionele waardenconvergentie overstijgt organisationele divergentie.

De bevinding dat het idee van een uniforme set van waarden op het niveau van de organisatie twijfelachtig is, wijkt af van theorieën over organisatorische socialisatie (Chao et al., 1994; Kjeldsen, 2014; Moyson et al., 2018; Paarlberg & Perry, 2007; Van Maanen & Schein, 1979). Hierbij wordt aangenomen dat een organisatie haar medewerkers actief socialiseert in de dominante normen en waarden van de organisatie en dat medewerkers daardoor, ongeacht hun positie, een gezamenlijke waardenbasis delen. Deze theorieën gaan dus uit van waardenconvergentie op het niveau van de organisatie, hoewel ook wordt erkend dat medewerkers vooral in kleinere subgroepen worden gesocialiseerd (Paarlberg & Perry, 2007; Van Maanen & Schein, 1979). Voor het type organisatie dat is meegenomen in dit onderzoek – groot, ongelijksoortig en intern gedifferentieerd – ligt de nadruk in dergelijke theorieën mogelijk te veel op de organisatie als geheel. Mogelijk komen gedeelde waarden op organisatieniveau sterker tot uiting in kleinere organisaties met een hechtere en meer uitgesproken organisatiecultuur.

8.2.3 Niveau van de afdeling

De bevindingen van dit onderzoek suggereren dat het afdelingsniveau weinig tot geen invloed heeft op de waardenovertuigingen van medewerkers en dat professies bepalender zijn. Er blijkt op het niveau van de afdeling weinig tot geen sprake te zijn van gedeelde waarden tussen medewerkers, in tegenstelling tot de theoretische verwachtingen rondom functionele organisatie-eenheden. Daarmee wijken de bevindingen af van het onderzoek van Fligstein (1987; 1993), waarin hij aantoont hoe afdelingsspecifieke perspectieven bepalend zijn voor welke waarden worden nagestreefd in een organisatie. Tevens komen de bevindingen niet overeen met het werk van Kastelein (1990), die ingaat op multicentrale aspect-specificatie. Grote organisaties bestaan uit verschillende modulaire eenheden – zoals financiën, ICT, HR – die elk specifieke regels en waarden opleggen aan medewerkers en daarmee hun bewegingsruimte beperken. In dit onderzoek zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat medewerkers sturing ervaren vanuit deze modulaire eenheden op het gebied van waarden.

Dit plaatst vraagtekens bij het veronderstelde bestaan van waardenconvergentie op het niveau van de afdeling. Het idee dat afdelingen naast functionele eenheden ook op sociaal en cultureel gebied een eenheid vormen, en daarmee ook dragers zijn van gedeelde waarden (vgl. Bol et al., 2024; Fligstein, 1987; 1993; Kastelein, 1990), wordt niet ondersteund door de onderzoeksbevindingen.

Het uitblijven van gedeelde waarden op dit niveau kan te maken hebben met de heterogene aard van de afdelingen binnen de drie onderzochte

uitvoeringsorganisaties, terwijl bestaande theorieën impliciet uit lijken te gaan van meer homogeniteit binnen afdelingen. Tijdens het veldwerk bleek dat afdelingen dusdanig uiteenlopende taken, expertises en personele samenstellingen kenden, dat gedeelde waarden op dit niveau onwaarschijnlijk waren. Dit beeld werd vervolgens bevestigd in de eerste analyse van de resultaten.

Het is belangrijk op te merken dat de plaatsing van het EESSI-project bij een specifieke afdeling mogelijk wel implicaties heeft gehad voor de prioritering van publieke waarden in het digitaliseringsproces. Zo kan de organisatorische inbedding van het EESSI-project bepalend zijn geweest voor welke waarden werden benadrukt gedurende het proces, doordat zij mede bepaalde welke medewerkers deelnamen aan het project en daarmee welke waardenfocus leidend werd. Daarnaast heeft de positionering mogelijk verwachtingen gecreëerd rondom de aard en het doel van het project. Hoewel de effecten hiervan niet met zekerheid vastgesteld kunnen worden, is het aannemelijk dat de plaatsing van het project bij een specifieke afdeling van invloed was op de wijze waarop waarden werden afgewogen tijdens het digitaliseringsproces.

8.2.4 De rol van specifieke professionele groepen

De beslissingen die managers en IT-specialisten hebben genomen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI lijken een doorslaggevende rol gespeeld te hebben in het realiseren van waarden, in tegenstelling tot de beslissingen van ondersteuners en uitvoerders. De beslissingen van de managers en IT-specialisten weerspiegelen een duidelijk IT-gerichte focus, wat sterk overeenkomt met het beeld dat medewerkers hebben ten aanzien van de gerealiseerde waarden van EESSI. De dominante IT-focus van deze twee groepen lijkt er dan ook voor gezorgd te hebben dat met name IT-gerelateerde waarden zijn gerealiseerd. Dit wijst erop dat vooral de beslissingen van managers en IT-specialisten bepalend waren voor welke waarden zijn gerealiseerd tijdens het digitaliseringsproces van EESSI en de uiteindelijke vorm die dit kreeg in de uitvoeringsorganisaties. Hoewel meerdere professionele groepen bepaalde waarden nastreven, lijken de beslissingen van specifieke groepen doorslaggevend te zijn in de daadwerkelijke verwezenlijking ervan.

Het feit dat vooral managers en IT-specialisten er tijdens het digitaliseringsproces in slaagden om middels hun beslissingen een bepaalde waardenfocus dominant te maken, zegt mogelijk iets over de invloed van professionele groepen op welke waardenovertuigingen werkelijkheid worden. De mate van invloed van professionele groepen lijkt daarmee een doorslaggevende rol te spelen in het vormgeven van de werkelijkheid in digitaliseringsprocessen. De bevinding dat specifieke groepen meer invloed hebben dan anderen kan beter begrepen worden vanuit verschillende

inzichten uit de literatuur. Ten eerste sluit de bevinding aan bij het 'organisatorische imperatief', waarbij de manier waarop digitale technologieën worden ingezet en vormgegeven grotendeels wordt toegeschreven aan de keuzes van managers en systeemontwerpers (vgl. Markus & Robey, 1988, p. 589). Ook past het bij het werk van Zuurmond (1994), die concludeert dat specifieke partijen digitaliseringsprocessen in een dergelijke richting proberen te sturen. Stafafdelingen, leiding en toezicht slagen er vaak in om hun behoeften, die aansluiten bij een normatiek die sterk gericht is op structurering, te verzilveren in digitale oplossingen (Zuurmond, 1994, p. 246). Dit gaat vaak ten koste van de behoeften van uitvoerende professionals. Eveneens is er aansluiting met onderzoek dat laat zien dat de belangen en voorkeuren van managers vaak bepalend zijn voor het ontwerp en uiteindelijke gebruik van IT (Rose et al., 2015a). De bevinding past bovendien bij het werk van Goldfinch (2007), die benadrukt dat de ontwikkeling van IT onvermijdelijk gepaard gaat met strijd, machtsdynamieken, botsende waarden, en pogingen tot dominantie. In bredere zin strookt de bevinding met het idee dat organisaties arena's zijn waarin strijd plaatsvindt over middelen en doelen (Fligstein, 1987; 1993; Van den Donk, 1997). Daarbij zijn het de professionele groepen met controle over de middelen die erin slagen om hun doelen te realiseren en visie te verspreiden. Het is hier van belang om te benoemen dat dit onderzoek niet kijkt naar dergelijke uitkomsten op het niveau van de organisatie – zoals het onderzoek van Fligstein – maar op het digitaliseringsproces.

Een mogelijke verklaring voor deze bevinding is de ervaren afstand tot de uitvoering, zoals beschreven in hoofdstuk zes. In alle drie de uitvoeringsorganisaties werden de uitvoerders vaak onvoldoende, of op een laat moment, betrokken bij besluitvorming rondom het digitaliseringsproces van EESSI. Het is mogelijk dat zij daardoor weinig tot geen mogelijkheden hadden om hun eigen waardenovertuigingen op de agenda te zetten en te verwezenlijken. Eerder onderzoek laat ook zien dat uitvoerende professionals vaak niet aan tafel zitten bij cruciale besluitvormingsmomenten met betrekking tot systeemontwikkeling (Lokin, 2018). Beslissingen gericht op de vormgeving van een systeem worden elders gemaakt, terwijl de (vaak negatieve) gevolgen voelbaar zijn voor de uitvoerende medewerkers die met het systeem moeten werken.

8.3 Overzicht: Duiding van en reflectie op de onderzoeksbevindingen

In dit hoofdstuk is gereflecteerd op de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in overheidsorganisaties, door de onderzoeksbevindingen te confronteren met bestaande theoretische en empirische inzichten. Verschillende

elementen uit de literatuur worden duidelijk bevestigd door de bevindingen, zoals de waardenclusters, het contextuele karakter van publieke waarden, de veronderstelde incompatibiliteit en het belang van professionele achtergronden. Daarnaast biedt de literatuur aanvullende verklaringen voor de bevindingen, onder meer op basis van theorieën over coping strategieën en psychologische afstand.

De indeling van waarden in het intrinsieke, conditionele en IT-cluster blijkt tot op zekere hoogte aan te sluiten bij bestaande theoretische indelingen (vgl. Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; De Graaf & Paanakker, 2015; Hood, 1991; Moore, 1995), maar wijkt hier ook gedeeltelijk van af (vgl. Nabatchi, 2018). Het onderscheiden van een IT-gerelateerd cluster blijkt vernieuwend. De meeste theoretische indelingen hanteren brede categorieën waar IT-gerelateerde waarden onder kunnen vallen, maar beschouwen dit niet als een afzonderlijke categorie. De toevoeging van een IT-cluster laat zien dat technologische aspecten in de praktijk als dusdanig relevant worden ervaren, dat zij een aparte waarden categorie vormen.

De bevinding dat medewerkers in digitaliseringscontexten andere waarden prioriteren dan in hun dagelijkse werkzaamheden, wijst op een verschuiving in de waardenovertuigingen die samen lijkt te hangen met het proces van digitalisering. Dit sluit aan bij inzichten uit de literatuur over *'value change'*, waarin wordt betoogd dat waarden, hoewel vaak als relatief stabiel beschouwd, wel degelijk kunnen veranderen onder invloed van externe ontwikkelingen of interne reflectie (Bardi et al., 2009; Bardi & Schwartz, 1996; Inglehart, 1997; Rokeach, 1968; 1973; Schwartz, 2005; Van de Poel, 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011). Het onderzoek laat daarbij zien dat IT-gerelateerde waarden centraler komen te staan in het kader van digitalisering, terwijl vooral intrinsieke waarden naar de achtergrond verdwijnen (vgl. Bouwmeester, 2023; Busemeyer, 2022; Eubanks, 2025; Ingrams, 2019; Peeters et al., 2025; Peeters & Widlak, 2018; 2023; Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024; Widlak et al., 2020). Bovendien sluit deze bevinding aan bij de theoretische notie van waardenincompatibiliteit (De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015; Schram et al., 2021; Spicer, 2001, p. 509; 2009).

Vervolgens is in dit hoofdstuk gereflecteerd op het verschil tussen abstracte en concrete digitaliseringscontexten, waaruit bleek dat medewerkers bij digitalisering in abstracte zin andere waarden prioriteren dan bij een concrete toepassing zoals EESSI. Dit komt overeen met literatuur over psychologische afstand, waarin wordt gesteld dat abstract denken gepaard gaat met het formuleren van algemene doelen, en concreet denken met aandacht voor praktische details en directe implicaties (Trope & Liberman, 2010). Ook sluit deze bevinding aan bij studies die erop wijzen

dat waardenovertuigingen veranderen tijdens verschillende fasen van een project (Reynaers, 2014; Perlaviciute & Squintani, 2023).

Ten slotte bleek dat overeenkomsten binnen, en verschillen tussen, de waardenovertuigingen van medewerkers vooral langs professionele lijnen lopen. Waarden worden in beperkte mate gedeeld op het niveau van de organisatie of afdeling. Deze bevinding komt overeen met theorieën over normatieve isomorfie (DiMaggio & Powell, 1983) en roltheorie (Andersen & Pedersen, 2012; Biddle, 1986; Freidson, 1970; 2001; Merton, 1957), die stellen dat professionele socialisatieprocessen zorgen voor waardenconvergentie. Vooral de beslissingen van managers en IT-specialisten zijn bepalend geweest voor welke waarden uiteindelijk zijn gerealiseerd tijdens EESSI. Hiermee sluit het onderzoek aan bij bredere literatuur over macht van bepaalde partijen in besluitvormingsprocessen (Markus & Robey, 1988; Rose et al., 2015a; Zuurmond, 1994).

9. Conclusie

Digitalisering heeft het functioneren van overheidsorganisaties en ons begrip van de publieke sector fundamenteel veranderd. Hedendaagse publieke dienstverlening is onlosmakelijk verbonden met digitalisering, aangezien overheidsorganisaties volledig afhankelijk zijn geworden van digitale technologieën (Meijer et al., 2022). De vraag hoe op een goede manier met digitalisering om kan worden gegaan is daarmee een kernaspect van goed bestuur geworden (Klievink & Meijer, 2023, p. 270). Zowel in de wetenschap als in de praktijk wordt digitalisering steeds vaker erkend als waardengeladen proces dat een afweging tussen verschillende publieke waarden vereist (vgl. Digitale Overheid, z.d; Bannister & Connolly, 2014; Klievink & Meijer, 2023; Kool et al., 2017; Kool et al., 2018; Nieuwenhuizen & Meijer, 2021; Rekenkamer Rotterdam, 2021; Røhl, 2022; Røhl & Hansen, 2024; Zuurmond, 2025). Het besef groeit dat digitalisering niet neutraal is en dat het nodig is om af te rekenen met de illusie van neutraliteit (Rekenkamer Rotterdam, 2021). Er wordt gepleit voor een ‘waardengedreven’ aanpak waarbij bewuste keuzes worden gemaakt tijdens het ontwerp, de implementatie en de toepassing van digitalisering, gericht op het borgen en versterken van publieke waarden (Rijksoverheid, 2022; 2023; Ministerie BZK, 2022). Bij een dergelijke aanpak wordt niet enkel gekeken naar wat technisch mogelijk is, maar ook naar wat (maatschappelijk) wenselijk wordt geacht.

Ondanks het gegeven dat digitalisering steeds vaker wordt gezien als een proces dat onlosmakelijk verbonden is met publieke waarden, zijn er nog steeds tal van voorbeelden waarin deze waardengeladenheid niet wordt erkend (Klievink & Meijer, 2023). In publieke organisaties krijgt digitalisering vaak vorm als een technisch traject, waarbij beslissingen over publieke waarden worden gemaakt zonder expliciete afwegingen (Van Rooij, 2024). Tegelijkertijd blijft in wetenschappelijk onderzoek de relatie tussen digitalisering en publieke waarden onderbelicht, waardoor inzichten over de manier waarop publieke waarden beïnvloed worden door digitalisering beperkt blijven (Bannister & Connolly, 2014; Fischer et al., 2021). Onderzoek naar digitalisering is overwegend gefocust op de verklarende condities waaronder een technologie tot specifieke uitkomsten leidt en het analyseren van een systeem, en minder op de betekenis die mensen geven aan deze technologie of het leren begrijpen van menselijk gedrag, attitudes en cognities in de omgang met technologie (Meijer & Bekkers, 2015). Daarnaast is er, ondanks de aanzienlijke hoeveelheid literatuur over publieke waarden, geen consensus over hoe waarden gedrag beïnvloeden en hoe mensen omgaan met waarden in de praktijk (Oldenhoff et al., 2022). Verder bestaat bestaand onderzoek naar de relatie tussen digitalisering en waarden doorgaans uit theoretische en filosofische discussies (vgl. Sharon, 2023). Er is relatief weinig empirisch onderzoek gedaan naar deze relatie (Chantillon, 2021; Bannister & Connolly, 2014; Fischer et al., 2021), waardoor het onduidelijk blijft hoe

digitalisering en waarden met elkaar samenhangen in de praktijk. De onzekerheid over de relatie tussen digitalisering en waarden vormde de aanleiding voor dit proefschrift met de centrale vraag: *‘Hoe verhoudt digitalisering zich tot de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties?’*.

In dit laatste hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag middels het beantwoorden van de verschillende deelvragen. Vervolgens wordt ingegaan op de methodologische beperkingen van dit proefschrift en de implicaties hiervan. Verder wordt vooruitgekeken om te verkennen wat de bevindingen kunnen betekenen voor toekomstig onderzoek naar de relatie tussen digitalisering en waarden. Tot slot wordt ingegaan op de praktische betekenis van de bevindingen voor waardengedreven digitalisering in de praktijk van publieke organisaties.

9.1 Beantwoording deelvragen

9.1.1 Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden theoretisch begrepen worden?

Ter bestudering van de hoofdvraag is ingegaan op de concepten ‘publieke waarden’ en ‘digitalisering’, en hoe beide concepten zich tot elkaar verhouden. Waarden zijn gedefinieerd als persoonlijke en fundamentele overtuigingen over wat goed, juist, mooi of bewonderenswaardig is, die richting geven aan denken en gedrag (Bozeman, 2007; De Graaf, 2003, p. 22; Rokeach, 1973). Publieke waarden verwijzen naar waarden gerelateerd aan gewenst gedrag, processen en uitkomsten binnen de publieke sector. Ze fungeren als leidende principes voor het opstellen en uitvoeren van beleid (Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Nabatchi, 2011; Paanakker, 2020b), en daarmee het handelen van ambtenaren. In relatie tot publieke waarden verwijst het begrip centraliteit – ontleend aan de literatuur over institutionele logica’s (vgl. Greenwood & Hinings, 1996; Pache & Santos, 2013; Stevenson et al., 2024; Stevenson, 2025) – naar de mate waarin individuen belang hechten aan een publieke waarde en de bereidheid om actie te ondernemen om deze waarde te realiseren. De publieke waarden die centraal staan voor een individu zullen een grotere rol spelen in hun denken en handelen, in tegenstelling tot minder centrale waarden.

Hoewel waardenovertuigingen inherent individueel zijn, kunnen deze ook gedeeld worden op een aantal niveaus. Op het organisatieniveau dragen formele en informele processen bij aan waardenconvergentie onder medewerkers, gericht op gemeenschappelijke doelen en organisatie-identificatie. Daarnaast ontstaat waardenconvergentie binnen afdelingen vanuit soortgelijke opleidingen, gezamenlijke ver-

anwoordelijkheden en gedeelde werkervaringen. Tot slot zorgen vergelijkbare opleidingen en deelname aan professionele netwerken ervoor dat medewerkers binnen een professionele groep vergelijkbare waardenovertuigingen ontwikkelen, ook over organisatiegrenzen heen.

Dit proefschrift is gestart vanuit de aanname dat digitalisering geen neutraal maar een waardengeladen proces is (vgl. Bannister & Connolly, 2014; Feenberg, 1990; Fountain, 2004; Friedman & Kahn, 2007; Friedman & Nissenbaum, 1996; Klievink & Meijer, 2023; Orlikowski, 1992; Orlikowski & Gash, 1991; 1994; Pollock & Williams, 2010; Sharon, 2023; Van de Poel & Royakkers, 2011; Van Rooij, 2024; Winner, 1980). Digitale technologieën zijn geen neutrale hulpmiddelen, maar weerspiegelen de waardenovertuigingen van hun ontwerpers. Daarnaast vereist het toepassen van digitale technologieën afwegingen tussen verschillende publieke waarden, aangezien niet alle publieke waarden gelijktijdig gerealiseerd kunnen worden. Dit maakt duidelijk dat digitalisering niet neutraal is en altijd gepaard gaat met de prioritering van publieke waarden.

Vanuit een socio-technische benadering zijn digitalisering en publieke waarden onlosmakelijk met elkaar verbonden, maar de aard van die verbondenheid is complex en meerduidig. De literatuur wijst op een wederzijdse relatie tussen digitalisering en publieke waarden (vgl. Ciborra, 2000; Markus & Robey, 1988; Orlikowski & Scott, 2008; Plesner et al., 2018). Digitalisering kan een effect hebben op bestaande waardenovertuigingen binnen een organisatie, en deze waardenovertuigingen kunnen op hun beurt richting geven aan digitaliseringsprocessen. Dit proefschrift richt zich op één richting: de mogelijke invloed van digitalisering op de waardenovertuigingen van medewerkers. Uit de literatuur over *value change* blijkt dat digitalisering kan leiden tot de introductie van nieuwe publieke waarden, een herinterpretatie van bestaande waarden of een verschuiving in het relatieve belang dat aan waarden wordt toegekend (Van de Poel, 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011). Dit onderzoek richt zich op de derde mogelijkheid; hoe digitalisering doorwerkt in de prioritering van publieke waarden door medewerkers. Daarbij werd niet op voorhand aangenomen dat digitalisering noodzakelijkerwijs tot verschuivingen leidt in welke waarden medewerkers prioriteren. Het was evenzeer mogelijk dat bestaande waardenovertuigingen grotendeels consistent blijven.

Op basis van de theoretische verkenning zijn twee verwachtingen geformuleerd:

1. Digitalisering kan verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers teweegbrengen, al is het onzeker of dergelijke verschuivingen daadwerkelijk plaatsvinden.
2. De relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden kan variëren op verschillende niveaus. Hierbij worden overeenkomsten binnen en verschillen tussen organisaties, afdelingen en professionele groepen verwacht.

9.1.2 Hoe kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden empirisch onderzocht worden?

In het derde hoofdstuk is de onderzoeksbenadering voor het empirisch bestuderen van de mogelijke relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden uitgewerkt. Hoewel de theorie uitgaat van een wederkerige relatie, waarbij digitalisering zowel gevormd wordt door als doorwerkt in publieke waarden, focuste dit onderzoek zich op de richting van digitalisering naar publieke waarden. Zonder een causaal verband te veronderstellen is onderzocht hoe digitalisering samenhangt met verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers. De tegenovergestelde richting, van publieke waarden naar digitalisering, is buiten beschouwing gelaten omdat de vormgeving van de casus van digitalisering onvoldoende zichtbaar was voor empirisch onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een exploratieve, kwalitatieve casestudy-benadering, met als centrale focus de percepties van medewerkers. Er is gekozen voor een *embedded* casestudy-ontwerp met vergelijkende elementen, gericht op de implementatie van één IT-systeem in verschillende organisaties. Hierbij is 'EESSI' geselecteerd als casus van digitalisering, dat staat voor de *Electronic Exchange of Social Security Information*. Deze casus gaf een unieke kans om de invoering van één IT-systeem in verschillende organisatorische contexten te bestuderen. Dit maakte het mogelijk om de samenhang tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden vanuit een vergelijkend perspectief te onderzoeken. De implementatie van EESSI is onderzocht in drie van de vier betrokken uitvoeringsorganisaties in Nederland: de Belastingdienst (BD), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is niet meegenomen in het onderzoek.

Voor het verzamelen van data is gebruikgemaakt van verschillende bronnen, verdeeld over drie opeenvolgende fasen van dataverzameling. In de eerste fase van het dataverzamelingsproces, het vooronderzoek, zijn interne en externe documenten geanalyseerd en zijn verkennende gesprekken gevoerd. Deze fase was gericht op

het identificeren van een relevante casus van digitalisering en het verkrijgen van inzicht in de formele en organisatorische context van deze casus. Tijdens de tweede fase, de definitieve dataverzameling, zijn open en semigestructureerde interviews afgenomen. Doel hiervan was om te verdiepen hoe medewerkers publieke waarden interpreteren en prioriteren in relatie tot digitalisering. In de derde fase zijn de bevindingen voorgelegd aan focusgroepen, met als doel gezamenlijke reflectie en het toetsen van de voorlopige resultaten, ter versterking van de interne validiteit.

In de eerste fase van de analyse zijn de centrale publieke waarden in kaart gebracht zoals medewerkers die ervaren binnen hun werkcontext (als referentiekader), in relatie tot digitalisering in het algemeen en tot EESSI in het bijzonder. Vervolgens zijn de geïdentificeerde en gelabelde publieke waarden op basis van hun focus geclusterd tot drie inhoudelijk verwante categorieën, wat het mogelijk maakte om individuele waardenoriëntaties vast te stellen. Waardenoriëntaties bestaan uit minstens één, maar vaak meerdere centrale publieke waarden verdeeld over drie clusters. Hoe een individu scoort op deze clusters, vormt diens waardenoriëntatie. In de tweede fase zijn de individuele waardenoriëntaties geaggregeerd op het niveau van de professionele groep. Daarna zijn de professionele waardenoriëntaties systematisch vergeleken tussen de verschillende contexten, om eventuele inconsistenties in de waardenovertuigingen zichtbaar te maken. Zulke inconsistenties wijzen op een mogelijke invloed van digitalisering op het relatieve belang dat medewerkers aan publieke waarden toekennen. Zo is inzicht verkregen in hoe digitalisering mogelijk samenhangt met verschuivingen in de prioritering van publieke waarden.

Het theoretische kader en de methodologische insteek vormen de basis voor het onderzoeken van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden. Met deze basis in gedachten richten de volgende paragrafen zich op de beantwoording van de empirische deelvragen.

9.1.3 Hoe is EESSI geïntroduceerd en in de praktijk gebracht?

In hoofdstuk vier is het proces geschetst rondom de introductie van het digitaliseringsproces 'EESSI'. De implementatie van het EESSI-systeem is een voorbeeld van een grootschalig digitaliseringsproces binnen verschillende overheidsorganisaties. EESSI vervangt grotendeels de papieren gegevensuitwisseling van sociale zekerheidsgegevens door elektronische uitwisseling tussen lidstaten via nationale aansluitpunten. Het EESSI-project is een wettelijk traject verordonneerd door de Europese Commissie om de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels in Europa te verbeteren. Digitale uitwisseling van gegevens is noodzakelijk vanwege het recht op vrij verkeer van personen binnen de EU/EFT. Dit recht stelt burgers

in staat om transnationaal te wonen, werken en reizen, wat leidt tot interactie met verschillende sociale zekerheidsstelsels. De oorspronkelijke regelgeving, vastgelegd in Verordening 1408/71, is door de jaren heen gemoderniseerd. Verordening 883/2004 richt zich op het vereenvoudigen en harmoniseren van de sociale zekerheidscoördinatie en Verordening 987/2009 voorziet in praktische richtlijnen, waaronder het gebruik van elektronische gegevensuitwisseling. Dit moet zorgen voor snellere en betrouwbaardere processen en uiteindelijk efficiëntere samenwerking tussen de lidstaten.

De gegevensuitwisseling is gebaseerd op de procesbeschrijvingen die op Europees niveau zijn vastgesteld en vastgelegd in 'business use cases' (BUC's) en vindt plaats middels 'structured electronic documents' (SED's) (Document SVB1, 2018). Daarnaast werkte de Europese Commissie aan de ontwikkeling van de RINA-applicatie (*Reference Implementation for a National Application*), die fungeerde als referentieapplicatie voor de lidstaten. Uiteindelijk is deze applicatie in veel lidstaten daadwerkelijk in gebruik genomen. Het beheer en onderhoud van de RINA-applicatie is overgedragen aan de lidstaten. Deze taken zijn in Nederland ondergebracht bij de Stichting RINIS, die tevens de aansluiting op het Europese netwerk regelt.

Binnen de betrokken uitvoeringsorganisaties (BD, CAK, SVB en UW) lag de focus op het opzetten van de benodigde technologische voorzieningen en het opleiden van medewerkers om te werken met het EESSI-systeem. Hoewel de implementatie van EESSI op Europees niveau werd voorgeschreven en op nationaal niveau werd gecoördineerd, hadden de uitvoeringsorganisaties een aanzienlijke mate van autonomie in de uitvoering. Hierdoor konden zij zelf beslissingen nemen over welke stappen gezet moesten worden voor de implementatie van EESSI. Dit leidde tot enkele verschillen tussen de drie onderzochte uitvoeringsorganisaties wat betreft het ontwerp en de invoering van het EESSI-systeem.

9.1.4 Welke waarden streven medewerkers na in digitaliseringsprocessen?

In hoofdstuk vijf is als referentiekader in beeld gebracht welke waarden medewerkers belangrijk vinden en nastreven in hun dagelijkse werkzaamheden. Hierbij kwamen verschillende typen waarden naar voren die op basis van hun aandachtsgebied kunnen worden onderverdeeld in drie waardenclusters:

1. **Intrinsieke focus:** dit cluster is gericht op de kwaliteit van dienstverlening en omvat waarden die te maken hebben met het primaire proces, zoals gelijkheid in behandeling en inclusiviteit in termen van toegankelijke dienstverlening.

2. Conditionele focus: het tweede cluster heeft betrekking op de interne processen van een organisatie en bestaat uit waarden die worden gezien als ondersteunend of faciliterend ten opzichte van het primaire proces, bijvoorbeeld collegiale responsiviteit, resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid.
3. IT-focus: dit cluster bestaat uit waarden die specifiek betrekking hebben op de technologische ondersteuning van een organisatie, zoals de betrouwbaarheid, robuustheid en stabiliteit van een IT-systeem.

Om zicht te krijgen op hoe de medewerkers van de drie uitvoeringsorganisaties tegen waarden aankijken is nagegaan op welke wijze groepen medewerkers zich verhouden tot de drie waardenclusters. Hieruit bleek dat lidmaatschap van een professionele groep het meest bepalend is voor wie welke waarden aanhangt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen managers, ondersteuners, IT-specialisten en uitvoerders. Ondanks nuanceverschillen is er op hoofdlijnen sprake van gedeelde waarden op het niveau van de professionele groep, ongeacht de afdeling. De waarden van medewerkers worden dus vooral gedeeld op het niveau van de professionele groep. Dit patroon bleef bestaan in drie verschillende uitvoeringsorganisaties. De indeling op basis van professionele groepen vormde derhalve het uitgangspunt in de verdere analyse.

Eerst zijn de waarden die medewerkers belangrijk vinden in hun dagelijkse werkzaamheden in beeld gebracht. Hier kwamen duidelijke verschillen tussen de professionele groepen naar voren. Managers richten zich voornamelijk op conditionele waarden gericht op de interne processen, waaronder resultaatgerichtheid en samenwerkingsbereidheid, met daarnaast aandacht voor intrinsieke waarden gericht op de dienstverlening, zoals externe responsiviteit. Ondersteuners zijn zowel gericht op intrinsieke waarden als conditionele waarden. IT-specialisten benadrukken primair conditionele waarden, gevolgd door IT-gerelateerde waarden. Ten slotte richten uitvoerders zich vrijwel volledig op intrinsieke waarden, waaronder juistheid, menselijkheid en tijdigheid van dienstverlening. Verder zijn er aanwijzingen gevonden dat de organisatie tot op zekere hoogte gerelateerd is aan welke waarden medewerkers aanhangen in de context van werk, al is de relatie op het organisatieniveau minder sterk dan op het professionele niveau.

Vervolgens zijn de waarden onderzocht die medewerkers belangrijk vinden in de context van digitalisering. Ook in deze context werden verschillen tussen de professionele groepen zichtbaar. Managers richten zich in het kader van digitalisering vooral op conditionele waarden, gevolgd door aandacht voor IT-gerelateerde waarden. De ondersteuners verdelen hun aandacht in ongeveer gelijke

mate over de drie waardenclusters. IT-specialisten focussen zich voornamelijk op IT-gerelateerde waarden in relatie tot digitalisering. Ten slotte richten de uitvoerders zich vooral op intrinsieke waarden.

9.1.5 Welke waarden worden gerealiseerd en nagestreefd in de casus van digitalisering 'EESSI'?

Hoofdstuk zes gaat over de waarden die medewerkers belangrijk vinden in het digitaliseringsproces van EESSI. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen gerealiseerde waarden (*enacted values*) en potentiële waarden (*espoused values*). Het onderscheid laat zien dat sommige waarden volgens medewerkers al zijn gerealiseerd tijdens de invoering van EESSI, terwijl andere waarden als wens voor de toekomst worden gezien. Bij de gerealiseerde waarden valt op dat alle professionele groepen zich grotendeels op hetzelfde type waarden richten: de nadruk ligt vooral op IT-gerelateerde waarden zoals betrouwbaarheid, efficiëntie (gericht op de kenmerken van een systeem) en veiligheid. Bij de potentiële waarden bestaan er meer verschillen tussen de professionele groepen. Managers, ondersteuners en uitvoerders hechten vooral belang aan waarden die te maken hebben met interne processen, hoewel er onderling wel nuances zijn. Ook zijn er verschillen bij de specifieke waarden die de professionele groepen als centraal ervaren. Zo benadrukken IT-specialisten de stabiliteit van een IT-systeem en uitvoerders de tijdigheid van dienstverlening. Daarnaast richten de IT-specialisten zich bij de potentiële waarden, net als bij de gerealiseerde waarden, vooral op IT-gerelateerde waarden, waaronder robuustheid en stabiliteit.

Tijdens het digitaliseringsproces namen de professionele groepen beslissingen met betrekking tot de implementatie van EESSI die laten zien waar hun focus lag. Managers en IT-specialisten hebben vooral IT-gerichte beslissingen gemaakt, waarbij de IT-specialisten helemaal geen beslissingen namen die een intrinsieke focus hadden. De beslissingen van de ondersteuners waren voornamelijk gericht op interne processen en uit de beslissingen van de uitvoerders bleek een overwegend intrinsieke focus. De beslissingen van managers en IT-specialisten kwamen sterk overeen met de gerealiseerde waarden van EESSI, die tevens vooral IT-gerelateerd zijn. Bij ondersteuners en uitvoerders was die overeenkomst minder of helemaal niet aanwezig. Daarnaast waren er ook binnen de professionele groepen verschillen in de genomen beslissingen tijdens het digitaliseringsproces. Dit wijst erop dat het organisatieniveau mogelijk een rol speelde in de beslissingen die medewerkers hebben gemaakt, maar niet heel sterk of eenduidig. Verder lijkt er samenhang te zijn tussen de algemene waarden die medewerkers belangrijk vinden in hun werk en de beslissingen die zij namen tijdens het digitaliseringsproces, al waren de beslissingen over het algemeen meer IT-gericht.

Een aanvullende bevinding is dat bepaalde omstandigheden samen leken te hangen met de ruimte die medewerkers ervoeren om hun waarden te realiseren in het digitaliseringsproces van EESSI (zie paragraaf 6.9). De eerste omstandigheid is de voorschrijvende wet- en regelgeving. Vanuit een strikt wettelijk kader werd aangestuurd op een overwegend technische insteek. Medewerkers ervoeren dit als beperkend voor hun mogelijkheden om waarden buiten het IT-cluster te realiseren bij de invoering van EESSI. Een tweede omstandigheid is afstand tot de uitvoering: medewerkers merkten op dat uitvoerders vooral in de beginfasen van het EESSI-project onvoldoende betrokken waren, waardoor zij ook minder mogelijkheden hadden om hun waarden te realiseren in de praktijk. Verder gaven medewerkers aan dat er beperkte IT-capaciteit beschikbaar was, zowel in termen van menskracht als geld. Hierdoor moesten beslissingen genomen worden met betrekking tot waar tijd/geld in werd geïnvesteerd. Dit leidde ertoe dat niet alle wenselijke waarden meegenomen konden worden in de IT-oplossing. Naast een gebrek aan capaciteit werden ook de beperkingen van het IT-systeem zelf genoemd. De mogelijkheden van een systeem bepaalden mede hoe uitvoeringsmedewerkers hun werk kunnen uitvoeren en daarmee welke waarden zij konden realiseren. Tot slot gaven medewerkers aan dat richtingloosheid een rol speelde. Er was geen duidelijke visie over hoe waarden meegenomen moesten worden in het digitaliseringsproces, waardoor het onduidelijk bleef hoe deze in de praktijk een plek konden krijgen.

9.1.6 In hoeverre hebben medewerkers consistente waardenoriëntaties in verschillende contexten?

In hoofdstuk zeven is in beeld gebracht in hoeverre medewerkers dezelfde waarden belangrijk vinden in verschillende situaties: werk in het algemeen, digitalisering in abstracte zin en de casus van digitalisering 'EESSI'. De waarden waaraan medewerkers belang hechten in relatie tot hun dagelijkse werkzaamheden komen deels overeen met de waarden die zij prioriteren bij digitalisering. Wel ligt bij digitalisering de nadruk vaker op IT-gerelateerde waarden. Managers, ondersteuners en uitvoerders blijken in beide situaties een vergelijkbare kijk te hebben op welke waarden zij belangrijk vinden, terwijl IT-specialisten bij digitalisering een andere, meer IT-gerichte focus hebben. De waarden die medewerkers belangrijk vinden in hun werk verschillen echter sterk van de waarden die zij koppelen aan de invoering van EESSI (lees: de gerealiseerde waarden). In deze context ligt de nadruk meer op IT, wat geldt voor alle vier de professionele groepen. Bij de wenselijke toekomst van EESSI sluiten de waarden van de managers en ondersteuners (lees: de potentiële waarden) gedeeltelijk aan bij de waarden in relatie tot werk, terwijl de IT-specialisten en uitvoerders verschillende waarden benadrukken in deze contexten. Ook hier spelen IT-gerelateerde waarden een grotere rol dan bij werk in het algemeen. De toegenomen

focus op IT-waarden is daarmee zichtbaar in alle drie de digitaliseringscontexten. Dit laat zien dat de situatie waarin medewerkers zich bevinden bepalend is voor welke waarden zij belangrijk vinden.

Medewerkers benaderen digitalisering als abstract concept anders dan wanneer zij ermee te maken krijgen in een concrete situatie. Vooral bij de invoering van EESSI zijn de waarden die medewerkers nastreven anders dan bij digitalisering in abstracte zin. Dit geldt voor alle professionele groepen behalve de IT-specialisten, bij wie meer overeenkomsten zichtbaar zijn. Bij digitalisering in een abstracte vorm verdelen alle professionele groepen hun aandacht redelijk gelijk over de drie verschillende typen waarden, maar bij de gerealiseerde waarden ten aanzien van de concrete toepassing van digitalisering 'EESSI' ligt de nadruk veel sterker op IT-gerelateerde waarden. De potentiële waarden in het kader van EESSI komen daarentegen meer overeen met hoe medewerkers digitalisering in abstracte zin benaderen. Vooral managers en IT-specialisten hechten in beide situaties belang aan vergelijkbare waarden. De verschillen tussen digitalisering in abstracte zin en een concrete toepassing van digitalisering zijn dus groter bij de gerealiseerde waarden van EESSI.

De vier professionele groepen benadrukken dus verschillende waarden in verschillende situaties, en deze verschuivingen lijken samen te hangen met digitalisering. Bij de managers verschuift de aandacht van een interne focus in hun werk en digitalisering in abstracte zin naar een sterkere IT-focus bij EESSI. Toch blijft de interne focus deels aanwezig, zij het in mindere mate. Ondersteuners hebben voornamelijk aandacht voor conditionele en intrinsieke waarden, met name in hun werk, bij digitalisering in abstracte zin, de wenselijke toekomst van EESSI en de genomen beslissingen. Bij de invoering van EESSI verdwijnt de intrinsieke focus grotendeels en richt de groep zich vooral op IT-gerelateerde waarden. De IT-specialisten focussen zich in de verschillende situaties op IT-gerelateerde waarden, al is deze focus sterker in de digitaliseringscontexten. Hun aandacht voor conditionele en intrinsieke waarden verandert afhankelijk van de situatie. Ten slotte richten uitvoerders zich in hun werk en bij digitalisering vooral op intrinsieke waarden, maar niet bij de concrete toepassing van digitalisering. Bij de invoering van EESSI komt de nadruk meer op IT te liggen, terwijl bij de wenselijke toekomst van EESSI de focus meer intern wordt. Bij de genomen beslissingen is de intrinsieke focus daarentegen weer belangrijker. Opvallend is dat sommige waarden alleen belangrijk zijn in de werkcontext en niet bij digitalisering. Dit betreft vooral waarden die te maken hebben met de kwaliteit van dienstverlening, waaronder inclusiviteit en klantvriendelijkheid, en ook een aantal conditionele waarden. Andersom zijn er ook waarden die medewerkers enkel belangrijk vinden in relatie tot digitalisering en EESSI, namelijk betrouwbaarheid en volledigheid.

Net zoals bij de waardenoriëntaties ten aanzien van werk (hoofdstuk vijf) en de genomen beslissingen (hoofdstuk zes), zijn er aanwijzingen gevonden dat het organisatieniveau tot op zekere hoogte gerelateerd is aan welke waarden professionele groepen aanhangen in de context van digitalisering en EESSI. Toch blijkt de professionele groep hier een grotere rol in te spelen dan de organisatie.

De beantwoording van de empirische deelvragen op basis van hoofdstuk vijf (deelvraag 3), zes (deelvraag 4), en zeven (deelvraag 5), leidt uiteindelijk tot de beantwoording van de hoofdvraag in de volgende paragraaf.

9.2 Beantwoording hoofdvraag

Dit proefschrift geeft antwoord op de centrale vraag *‘Hoe verhoudt digitalisering zich tot de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties?’* en verschaft inzicht in hoe de verbondenheid tussen digitalisering en het relatieve belang van publieke waarden zich uit in de praktijk. De relatie tussen digitalisering en publieke waarden blijkt inherent waardengeladen te zijn en wordt aan de hand van drie kernbevindingen nader gespecificeerd.

Ten eerste leidt digitalisering ertoe dat medewerkers andere waarden benadrukken dan zij gewoonlijk in hun werk doen. Medewerkers focussen zich nadrukkelijker op waarden uit het IT-cluster in de context van digitalisering en minder op waarden die te maken hebben met de kwaliteit van dienstverlening en de interne processen. Hierdoor verschuiven sommige van deze waarden naar de achtergrond of raken zelfs helemaal uit beeld. Het gaat vooral om waarden die gericht zijn op de kwaliteit van publieke dienstverlening, zoals maatwerk en menselijkheid. Welke waarden medewerkers belangrijk vinden verandert dus wanneer zij geconfronteerd worden met digitalisering. Dit bevestigt de verwachting dat er een relatie is tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden, waarbij de waargenomen verschuiving laat zien dat deze relatie niet waardenneutraal is.

Een tweede inzicht is dat medewerkers een andere opvatting hebben over digitalisering als abstract fenomeen, dan wanneer ze er in de praktijk mee te maken krijgen. In het geval van de concrete toepassing van digitalisering ‘EESSI’ wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds gerealiseerde waarden, waarbij medewerkers een sterkere IT-focus laten zien, en anderzijds potentiële waarden, die meer overeenkomen met de waarden die medewerkers benadrukken bij digitalisering in abstracte zin. Dit laat zien dat de focus van medewerkers varieert afhankelijk van

de mate van abstractie waarmee digitalisering wordt besproken. De bevindingen bevestigen de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden en laten zien dat deze relatie niet constant is: de waardenovertuigingen van medewerkers verschuiven naarmate digitalisering concreter wordt.

Ten derde blijkt de professie het meest bepalend voor wie welke waarden aanhangt in relatie tot digitalisering. De voornaamste verschillen en overeenkomsten in waardenfocus zijn gevonden tussen en binnen professionele groepen en minder op het niveau van de afdeling of organisatie. Met andere woorden, de waarden die medewerkers belangrijk vinden in een specifieke context zijn met name consistent binnen de professionele groep. De bevindingen laten zien dat de relatie tussen digitalisering en publieke waarden varieert per professionele groep, waarbij de verschuiving in waardenfocus voor elke professionele groep anders is. De waardenovertuigingen van medewerkers lijken dus vooral gebaseerd te zijn op hun professionele achtergrond en zich verder te ontwikkelen tijdens de uitoefening van werk. Hieruit volgt dat medewerkers vooral vanuit hun vakgebied naar digitalisering kijken.

Al met al maken de bevindingen duidelijk dat de vraag hoe digitalisering zich verhoudt tot de prioritering van publieke waarden geen eenduidig antwoord kent. Het volstaat niet om te stellen dat digitalisering publieke waarden wel of niet onder druk zet. Integendeel, de relatie tussen digitalisering en het relatieve belang van publieke waarden varieert afhankelijk van door wie het wordt ervaren en de specifieke context. De waardengeladenheid van de relatie tussen digitalisering en publieke waarden krijgt dus betekenis door de medewerkers die ermee in aanraking komen in een bepaalde omgeving, wat vooral consistent blijkt op het niveau van de professionele groep. Er wordt gesteld dat digitalisering samenhangt met een ervaren verschuiving van de waardenovertuigingen van medewerkers. Specifiek kan de aandacht voor bepaalde waarden toenemen in het kader van digitalisering, terwijl de aandacht voor andere waarden kan verminderen of zelfs verdwijnen. Daarmee is de relatie tussen digitalisering en publieke waarden niet neutraal en geen vaststaand gegeven.

9.3 Methodologische reflectie

Het volgende deel gaat in op de bijdragen en beperkingen van de methodologische keuzes die zijn gemaakt in dit proefschrift en de implicaties met betrekking tot de validiteit van de bevindingen. Eerst wordt ingegaan op de keuze voor een exploratieve benadering aan de hand van een kwalitatieve casestudy-strategie. Aansluitend

daarop wordt gereflecteerd op de gemaakte keuzes en methodologische implicaties met betrekking tot de onderzoeksstrategie, de casusselectie, de dataverzameling en de data-analyse.

9.3.1 Reflectie ten aanzien van de kwalitatieve casestudy-strategie

In dit onderzoek is een kwalitatieve casestudy-strategie gehanteerd om de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te onderzoeken. Een voordeel van een kwalitatieve casestudy-strategie betreft de mogelijkheid om een breed scala aan empirische gegevens te verzamelen, zoals documenten en interviews (Yin, 2009a; 2009b). De combinatie van verschillende databronnen maakte het mogelijk om diverse soorten waarnemingen te vergelijken en te confronteren. De verschillende soorten waarnemingen hebben doorgaans betrekking op een specifieke tijdsperiode (Bleijenbergh, 2015, p. 46). In dit onderzoek waren de documenten gericht op specifieke fasen of momenten tijdens het digitaliseringsproces, terwijl de interviews betrekking hadden op de ervaringen van individuen gedurende het gehele proces. Door een combinatie van deze databronnen zijn contextuele nuances van specifieke momenten in kaart gebracht en is rekening gehouden met de dynamiek van langdurige ervaringen. Dit heeft bijgedragen aan het grondig onderzoeken van een complex sociaal fenomeen: de relatie tussen digitalisering en publieke waarden.

Om deze relatie te bestuderen is EESSI geselecteerd als casus van digitalisering. In de volgende paragrafen worden de implicaties van de keuze voor EESSI nader toegelicht.

9.3.2 EESSI als casus van digitalisering

In dit proefschrift is EESSI als casus geselecteerd om de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden in overheidsorganisaties te onderzoeken. In tegenstelling tot veel andere digitaliseringsprocessen die vaak geïsoleerd binnen één organisatie plaatsvinden, heeft de implementatie van EESSI plaatsgevonden in meerdere organisaties. Dit bood een zeldzame kans om de gelijktijdige implementatie van hetzelfde systeem in verschillende organisationele contexten te onderzoeken en maakte het mogelijk om de relatie tussen digitalisering en publieke waarden over de grenzen van individuele gevallen heen te vergelijken. Daardoor leverde het onderzoek waardevolle inzichten op over hoe medewerkers in verschillende organisaties eenzelfde systeem interpreteren in termen van publieke waarden en welke waarden zij hierbij prioriteren. In het onderzoek is daarbij rekening gehouden met de diverse organisatorische contexten waarin EESSI is geïmplementeerd; elke organisatie kent immers een eigen dynamiek. Tegelijkertijd gaat het in alle drie de gevallen om eenzelfde type organisatie, namelijk grote uitvoeringsorganisaties binnen de publieke sector.

EESSI is niet alleen bijzonder vanwege de parallelle implementatie, maar ook vanwege de aard van het systeem: het heeft een ingrijpende impact op de werkpraktijken binnen de uitvoeringsorganisaties. Het systeem heeft de manier waarop medewerkers taken uitvoeren en samenwerken met sociale zekerheidsinstellingen buiten Nederland veranderd. Deze verandering was niet alleen ingrijpend, maar ook zeer concreet en voelbaar in de dagelijkse praktijk – wat EESSI een geschikte casus maakte om te onderzoeken hoe digitalisering doorwerkt in de waardenovertuigingen van medewerkers.

Tegelijkertijd bracht de keuze voor EESSI ook enkele uitdagingen en beperkingen met zich mee. Het EESSI-project is vanuit Europese Commissie nadrukkelijk ingestoken als IT-project, dat primair gericht was op het opleveren van een technisch werkend systeem. Daarbij was voornamelijk aandacht voor technische functionaliteiten, specificaties en randvoorwaarden. Dit hangt mogelijk samen met de sterke focus op IT-gerelateerde waarden in de context van EESSI (zoals reeds besproken in hoofdstuk vijf en zes). Deze technische insteek kan ervoor hebben gezorgd dat er tijdens de implementatie minder aandacht was voor de werkbaarheid van het EESSI-systeem, en daarmee voor dienstverlenings- en/of intra-organisatorische aspecten. Dit roept de vraag op of de bevindingen van het onderzoek toepasbaar zijn op andere gevallen van digitalisering, vooral wanneer deze minder technisch zijn ingestoken. De mogelijk beperkte toepasbaarheid van de opgedane inzichten komt overeen met een bekende limitatie van dit type onderzoek: de beperkte mate van generaliseerbaarheid van onderzoeksbevindingen door de specifieke context waarin data zijn verzameld (Reay & Jones, 2016, p. 443). In dit proefschrift zijn de bevindingen sterk afhankelijk van de unieke omstandigheden rondom de implementatie van EESSI binnen de drie onderzochte uitvoeringsorganisaties, waardoor de bevindingen niet noodzakelijkerwijs gelden voor andere digitaliseringsprocessen. Hoewel de keuze voor EESSI als casus onvermijdelijk invloed heeft op de bevindingen, is bij de onderzoeksopzet nadrukkelijk rekening gehouden met dit risico. Ondanks dat de bevindingen zijn geworteld in de context van het EESSI-project, betreft het een voorbeeld van digitalisering binnen een bureaucratische organisatie – een type organisatie dat veel voorkomt in de publieke sector. Daardoor kunnen de conclusies breder worden getrokken dan alleen de drie onderzochte uitvoeringsorganisaties.

Een andere beperking van de casusselectie betreft de *scope* van het EESSI-project. EESSI is gericht op het digitaliseren van de gegevensuitwisseling tussen overheidsinstellingen, en dus niet op de digitalisering van een direct dienstverleningsproces of het contact met burgers. Het is mogelijk dat dit ervoor heeft gezorgd dat intrinsieke waarden, gericht op de kwaliteit van dienstverlening,

minder prominent aanwezig waren in de percepties van medewerkers wanneer hen werd gevraagd om EESSI te interpreteren in termen van waarden. Tegelijkertijd koppelen veel medewerkers het EESSI-systeem direct aan het dienstverleningsproces: zij beschouwen EESSI als hulpmiddel om dienstverlening te verbeteren. Dit lijkt te suggereren dat de manier waarop het EESSI-project en de reikwijdte ervan worden geïnterpreteerd waarschijnlijk niet de belangrijkste oorzaak is van het uit beeld raken van intrinsieke waarden in deze context.

9.3.2.1 EESSI als Europees project

De ontwikkelingen rondom EESSI op het Europese niveau waren al lang bezig voorafgaand aan de start het onderzoek. Dit impliceert dat veel beslissingen ten aanzien van de organisatie van het project, het ontwerp van het EESSI-systeem en de initiële fasen van de implementatie, reeds waren genomen voor het onderzoek was gestart. Om een beeld te schetsen van de achtergrond en onderliggende gedachte van het digitaliseringsproject is wel ingegaan op de organisatie en het ontwerp van EESSI op het Europese niveau (zie hoofdstuk vier). Het is mogelijk dat de beslissingen die destijds zijn genomen bepalend waren voor de kaders waarbinnen digitalisering vorm kon krijgen in de uitvoeringspraktijk, en daarmee uiteindelijk voor de relatie tussen digitalisering en publieke waarden in de praktijk. Dit onderzoek richt zich echter alleen op de beslissingen die gemaakt zijn tijdens de latere fasen van de implementatie binnen de uitvoeringsorganisaties.

Het is van belang om in overweging te nemen dat ook binnen de uitvoeringsorganisaties al diverse besluiten waren genomen voor het onderzoek was gestart. Deze besluiten kunnen invloed uitgeoefend hebben op de waardenovertuigingen ten aanzien van EESSI en de verdere beslissingen die medewerkers namen tijdens het digitaliseringsproces. Zo hebben de drie uitvoeringsorganisaties het project en de verantwoordelijkheid hiervoor bij ongelijksoortige afdelingen geplaatst, wat van invloed geweest kan zijn op hoe het project verder is ingevuld. Ter illustratie, EESSI is bij UWV geplaatst bij een technische afdeling (Gegevensdiensten), terwijl het bij de SVB is geplaatst bij een afdeling gericht op dienstverlening (DSV). Hoewel de precieze impact van dergelijke besluiten niet volledig duidelijk in beeld gebracht kon worden, lijkt het aannemelijk dat ze een rol hebben gespeeld in het verloop van het digitaliseringsproces. Ondanks dat deze besluiten ertoe hebben geleid dat de digitaliseringsprocessen binnen de drie uitvoeringsorganisaties gingen verschillen van elkaar, bleef op hoofdlijnen de implementatie van EESSI vergelijkbaar tussen de drie uitvoeringsorganisaties.

In de volgende paragraaf volgt een reflectie op de methoden van dataverzameling en de methodologische implicaties hiervan.

9.3.3 Reflectie ten aanzien van de dataverzameling

Om diepgaand begrip te krijgen van de waardenovertuigingen van medewerkers is gekozen voor het uitvoeren van de interviews in twee rondes. Door deze aanpak was het mogelijk een vertrouwensrelatie op te bouwen met de respondenten, waardoor zij meer bereid waren om informatie te delen over persoonlijke of gevoelige onderwerpen. De interviews hebben gedetailleerde inzichten gebracht over de manier waarop medewerkers publieke waarden interpreteren en prioriteren. Omdat interviews gebaseerd zijn op zelfrapportage kan dit leiden tot vertekeningen in de verkregen data. Zo kunnen respondenten onbewust details vergeten of bewust informatie verbergen of aanpassen om hun gedrag in gunstiger licht te presenteren. Om de kans op vertekening te verkleinen, zijn respondenten meermaals vergelijkbare vragen gesteld en is dezelfde situatie aan verschillende respondenten voorgelegd. Op deze manier kon worden getoetst in hoeverre de verhalen overeenkwamen. Deze benadering heeft geholpen om mogelijke inconsistenties of vertekeningen in de zelfrapportage te identificeren en te minimaliseren, om uiteindelijk de betrouwbaarheid te waarborgen.

Hoewel de interviews waardevolle inzichten hebben opgeleverd wat betreft de waardenovertuigingen van medewerkers, zou het toevoegen van observaties mogelijk een completer en gedetailleerder beeld hebben opgeleverd van hoe waarden daadwerkelijk in de praktijk tot uiting komen. In plaats van de respondenten enkel te bevragen naar specifieke situaties en keuzemomenten waarin afwegingen werden gemaakt – en hier als onderzoeker waarden uit te destilleren – zouden observaties, bijvoorbeeld tijdens vergaderingen over EESSI, meer direct inzicht hierover kunnen verschaffen. Het was echter vanwege de methodologische opzet van dit proefschrift in combinatie met praktische beperkingen niet mogelijk om observaties uit te voeren. Toekomstig onderzoek naar de relatie tussen digitalisering en publieke waarden kan worden verbeterd door interviews te combineren met observaties.

9.3.4 Reflectie ten aanzien van de data-analyse

Ten slotte wordt gereflecteerd op de data-analyse van het onderzoek die is uitgevoerd in twee stappen. Specifiek wordt ingegaan op het codeerproces, de clustering van waarden en de combinatie van een *pattern-inducing* en een *pattern-deducing* benadering.

9.3.4.1 Het codeerproces

Het is relevant om op te merken dat niet alle waarden die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd eenduidig als 'publieke' waarden kunnen worden aangemerkt. Met name waarden uit het conditionele cluster, zoals collegiale responsiviteit, interne transparantie en zorgvuldigheid in termen van risicobeheersing, lijken meer indirect en ondersteunend van aard. Deze waarden verwijzen niet rechtstreeks naar

gewenst gedrag, processen of uitkomsten binnen de publieke sector, maar creëren voorwaarden die daaraan bijdragen. Dit geldt ook voor een aantal waarden uit het IT-cluster, bijvoorbeeld robuustheid. Andere waarden binnen dit cluster, waaronder privacy, gebruiksvriendelijkheid en veiligheid, vertonen daarentegen een meer directe relatie tot publieke belangen. Over dergelijke waarden bestaat waarschijnlijk bredere consensus met betrekking tot hun kwalificatie als publieke waarden. Deze variatie bevestigt dat publieke waarden een ‘fuzzy’ concept is, waarvan de grenzen niet altijd scherp te trekken zijn (vgl. Rutgers, 2015).

Daarnaast dient te worden benadrukt dat de set aan publieke waarden die in het onderzoek is vastgesteld, niet uitputtend is. Er bestaan tal van publieke waarden die buiten beeld zijn gebleven. De geïdentificeerde publieke waarden hangen samen met de institutionele inbedding van de onderzochte organisaties, die opereren binnen de grenzen van een specifieke taakstelling en organisatorische reikwijdte. Bredere maatschappelijke waarden zoals democratische legitimiteit en duurzaamheid, lijken in deze context minder prominent aanwezig.

Ook is het belangrijk om te benoemen dat bepaalde waarden en beslissingen buiten de analyse zijn gelaten, aangezien zij geen actieve overweging kregen tijdens het digitaliseringsproces van EESSI. De implementatie van EESSI is voorgeschreven in Europese wet- en regelgeving, waardoor geen ruimte bestond voor non-conformiteit. Met andere woorden: de vraag *of* er gedigitaliseerd zou worden stond niet ter discussie, slechts *hoe* het systeem zou worden geïmplementeerd. Wanneer medewerkers aangeven dat het belangrijk is om als uitvoeringsorganisatie aan Europese verordeningen te voldoen, kan dit wijzen op de waarde rechtmatigheid (organisatie). In dit onderzoek is rechtmatigheid echter niet als afzonderlijke waarde gecodeerd, omdat er geen sprake was van autonomie in de vraag of het systeem geïmplementeerd moest worden. Rechtmatigheid is in dit geval een gegeven, en niet een zelfgeprioriteerde waarde. Daarnaast zou het feit dat bepaalde medewerkers aangeven bereid te zijn om mee te werken aan de opgelegde digitalisering en zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden, normaliter kunnen wijzen op de beslissing ‘acceptatie’. In het geval van EESSI was er geen mogelijkheid tot non-conformiteit, waardoor acceptatie niet als actieve beslissing is gecodeerd. De beslissingen die wel gecodeerd zijn hebben betrekking op de voorwaarden die aan acceptatie worden gesteld en de manier waarop EESSI is geïmplementeerd in de praktijk.

9.3.4.2 De clustering van waarden

Bij de interpretatie van de resultaten is het van belang om rekening te houden met verschillen in het aantal centrale waarden dat aan elk cluster is toegekend; dit aantal

is namelijk niet gelijk verdeeld. In de context van werk vallen de meeste centrale waarden onder het intrinsieke cluster, gevolgd door het conditionele cluster. Het IT-cluster bevat het minste aantal waarden. Bij digitalisering in abstracte zin behoren de meeste waarden tot zowel het intrinsieke als het IT-cluster, en minder tot het conditionele cluster. In relatie tot EESSI bevat het conditionele cluster eveneens het minste aantal waarden. Deze ongelijke verdeling kan van invloed zijn op de aandacht en daarmee de scores op de verschillende clusters, wat op zijn beurt gevolgen kan hebben voor de getrokken conclusies over de waardenoriëntaties van medewerkers.

Het absolute aantal centrale waarden in een cluster zegt echter niet alles over de daadwerkelijke waardenfocus van medewerkers. Hoewel een cluster relatief veel waarden kan bevatten, betekent dit niet automatisch dat medewerkers zich ook daadwerkelijk op al deze waarden richten. Integendeel, het is goed mogelijk dat medewerkers zich concentreren op een cluster met een beperkt aantal waarden en daar hoge prioriteit aan geven, terwijl waarden uit de overige clusters minder prominent aanwezig zijn in hun denken en handelen. De resultaten laten dan ook zien dat professionele groepen hoog kunnen scoren op een cluster, zelfs wanneer dit cluster relatief weinig waarden bevat.

9.3.4.3 De combinatie van een *pattern-inducing* en *pattern-deducing* benadering

In de eerste stap van de data-analyse is een *pattern-inducing* benadering toegepast om de centrale publieke waarden van medewerkers te identificeren. Hierbij is gekeken naar de expliciete verwoording van waarden (meningen, houdingen en voorkeuren) en de manier waarop medewerkers waarden benadrukken of uitdragen in specifieke situaties (besluitvorming en acties). Het systematisch analyseren van de interviewdata leidde tot het herkennen van veelvoorkomende en overkoepelende patronen (vgl. Reay & Jones, 2016, p. 443), wat het mogelijk maakte om de individuele centrale waarden in beeld te brengen. In lijn met deze benadering zijn subtiele verschillen in hoe waarden worden geïnterpreteerd binnen specifieke contexten nauwkeurig vastgesteld. Dit maakte het mogelijk om een gedetailleerd beeld te krijgen van welke publieke waarden een rol spelen voor verschillende medewerkers in de diverse contexten.

Aan de andere kant bracht deze benadering ook enkele uitdagingen met zich mee. Zo is het de vraag of de geselecteerde citaten en voorbeelden daadwerkelijk representatief zijn voor een bredere groep medewerkers (vgl. Reay & Jones, 2016, p. 443). Het kiezen van specifieke voorbeelden kan immers de indruk wekken dat een onderzoeker de analyse een bepaalde kant op stuurt, wat de objectiviteit van het onderzoek kan beïnvloeden. Daarnaast speelde identificatie en interpretatie

van patronen een doorslaggevende rol, wat vragen oproept over de consistentie en reproduceerbaarheid van de analyse. Om deze risico's te minimaliseren zijn de bevindingen op een duidelijke en gedetailleerde wijze beschreven, zodat de lezer de totstandkoming van de resultaten en de onderliggende redenering achter de conclusies kan volgen. Daarnaast helpt de combinatie met een patroon-deductieve benadering om deze beperkingen deels te ondervangen door de verbinding met bestaande theorieën.

Tijdens de tweede stap van de analyse is een *pattern-deducing* benadering toegepast om te onderzoeken op welk niveau waarden gedeeld worden en hoe waardenovertuigingen mogelijk verschuiven in verschillende contexten. Een belangrijke stap hierbij was het reduceren en structureren van de interviewdata (vgl. Reay & Jones, 2016, p. 443). Aan de hand van de drie waardenclusters is de veelheid aan data geordend en teruggebracht tot drie aandachtsgebieden, op basis waarvan de waardenoriëntaties zijn bepaald. In lijn met de *pattern-deducing* benadering zijn de waardenoriëntaties vastgesteld door het tellen van de frequentie van centrale waarden, om uiteindelijk tot procentuele scores per cluster te komen. Deze zijn vervolgens vergeleken tussen professionele groepen en organisaties, gericht op het blootleggen van inconsistenties tussen de waardenoriëntaties van medewerkers in verschillende contexten. Dit proces maakte het mogelijk om te onderzoeken in hoeverre waardenovertuigingen verschuiven in verschillende contexten en hoe digitalisering samenhangt met deze verschuivingen.

Aan deze benadering zijn echter ook enkele uitdagingen verbonden. Zo kan de focus op het identificeren van patronen over verschillende contexten heen de diepgang van de analyse beperken (Reay & Jones, 2016, p. 443). De aandacht was – in lijn met deze aanpak – gericht op bredere patronen, wat betekent dat unieke situaties van individuele medewerkers minder gedetailleerd zijn onderzocht. Bovendien maakte het werken met een grote hoeveelheid data het moeilijk om alle relevante nuances vast te leggen zonder belangrijke informatie te verliezen. Verder bestaat het risico dat de nuance van de verzamelde data verloren is gegaan, doordat kwalitatieve uitkomsten (gedeeltelijk) zijn gekwantificeerd. Deze uitdagingen hebben met name betrekking op de clustering van waarden. Het clusteren van waarden maakte het mogelijk om centrale publieke waarden te groeperen op basis van hun aandachtsgebied, wat de vergelijkbaarheid heeft bevorderd. Dit proces gaat onvermijdelijk gepaard met reductie van betekenis, aangezien waarden worden ontdaan van hun specifieke context om opgenomen te worden in een abstracter geheel. Hierdoor kunnen subtiele verschillen in interpretatie of toepassing van eenzelfde waarde verloren gaan. Tegelijkertijd is dit een bewuste keuze geweest die past bij het exploratieve karakter van dit onderzoek. De nadruk ligt immers op het zichtbaar maken van

mogelijke verschuivingen in waardenovertuigingen gerelateerd aan digitalisering en patronen die zich tussen groepen en organisaties voordoen, eerder dan het volledig doorgronden van individuele perspectieven.

Kortom, de combinatie van een *pattern-inducing* en een *pattern-deducing* benadering maakte het mogelijk om de waardenoriëntaties van medewerkers uit de drie uitvoeringsorganisaties in kaart te brengen en te begrijpen in hun relevante context, en vervolgens om patronen in de waardenoriëntaties bloot te leggen waardoor verschuivingen in waardenfocus tussen verschillende contexten herkend konden worden. Door deze twee methoden te combineren is getracht de sterke punten van elke benadering te benutten, evenals de beperkingen en uitdagingen ervan te beperken.

9.4 Wetenschappelijke reflectie: Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Na de voorgaande methodologische reflectie komt in deze paragraaf de wetenschappelijke reflectie aan bod, waarin de aanknopingspunten voor vervolgonderzoek centraal staan.

9.4.1 Wetenschappelijke bijdrage

Het onderzoek positioneert zich op het snijvlak van twee centrale bestuurskundige debatten (zie hoofdstuk één). Het eerste debat betreft de rol van publieke waarden in het openbaar bestuur. Het tweede debat betreft de waardengeladenheid van informatietechnologieën, dat sinds de jaren tachtig voortkomt uit onderzoek naar digitalisering in de publieke sector. Het huidige onderzoek bouwt voort op inzichten over de invloed van digitalisering op de structuur, interne werking en externe relaties van overheidsorganisaties (1), en voegt een dimensie toe door digitalisering expliciet te verbinden aan het bredere vraagstuk van publieke waarden (2). Door digitalisering te benaderen als een waardengeladen proces dat mogelijk samenhangt met de manier waarop publieke waarden worden geïnterpreteerd en geprioriteerd, verbindt dit proefschrift twee doorgaans gescheiden onderzoeksvelden. Daarmee levert het proefschrift een bijdrage aan zowel de literatuur over publieke waarden, als het onderzoek naar digitalisering in de publieke sector.

Verder levert dit proefschrift een bijdrage aan de publieke waardenliteratuur door een contextgedreven benadering toe te passen, ter bestudering van de waardenovertuigingen van medewerkers. Het verschafft daarmee nieuwe inzichten

in hoe publieke waarden in de dagelijkse praktijk van digitalisering worden beleefd en gewogen door medewerkers. Daarnaast wordt het concept centraliteit in deze discussie geïntroduceerd, ontleend aan literatuur over institutionele logica's, als aanvulling op bestaande benaderingen binnen de publieke waardenliteratuur. Centraliteit helpt bij het begrijpen van de prioritering van publieke waarden en nuanceert het idee van waardenincompatibiliteit, dat uitgaat van een onvermijdelijk spanningsveld of zelfs een *zero-sum game* tussen publieke waarden. Conflicterende waarden leiden volgens deze benadering niet per definitie tot daadwerkelijke conflicten; dit gebeurt alleen wanneer deze waarden centraal staan in de beleving en afweging van medewerkers (vgl. Stevenson, 2025).

Ook breidt het onderzoek wetenschappelijke kennis over digitalisering uit door de betekenisgeving ten aanzien van digitalisering te onderzoeken, in termen van publieke waarden. Waar bestaand onderzoek vooral gericht is op het *verklaren* van de effecten van digitaliseringsprocessen op sturing binnen publieke organisaties, specifiek op de voorwaarden of gevolgen van dergelijke technologische veranderingen, richt dit onderzoek zich op het begrijpen van digitalisering als een waardengeladen veranderproces. Door de nadrukkelijke focus op de betekenis en rol van digitalisering in de perceptie van medewerkers, levert dit onderzoek een bijdrage aan de bestaande digitaliseringsliteratuur. Digitalisering wordt daarbij niet gereduceerd tot een louter technologische verandering, maar benaderd als een socio-technisch proces dat ingrijpt in de manier waarop publieke waarden door medewerkers in overheidsorganisaties worden beleefd en geprioriteerd. Door expliciet de publieke waardencomponent toe te voegen wordt een bijdrage geleverd aan de literatuur waarin digitalisering wordt erkend als sociaal proces. In tegenstelling tot technocratische benaderingen die vaak slechts een beperkt aantal waarden, zoals efficiëntie, transparantie of privacy, centraal stellen, brengt dit onderzoek een breder palet aan publieke waarden in kaart. Daarmee levert het onderzoek een beter begrip van de socio-technische implicaties van digitalisering in overheidsorganisaties op.

Tot slot, door de expliciete focus op de relatie tussen digitalisering en specifiek publieke waarden onderscheidt dit werk zich van studies gericht op '*Value Sensitive Design*' en '*value change*', die gebaseerd zijn op een bredere opvatting van waarden (vgl. Bardi et al., 2009; Bardi & Schwartz, 1996; Friedman, 1996; 1997; Friedman et al., 2013; Inglehart, 1997; Miller et al., 2007; Schwartz, 2005; Van de Poel, 2013; 2018; Van de Poel & Royakkers, 2011). Dit kan variëren van alledaagse zaken zoals een kopje thee in de ochtend en vriendschap, tot meer fundamentele zaken waaronder kwalitatief goede wetenschap en schone lucht (Friedman et al., 2013). Er wordt onderscheid

gemaakt tussen morele waarden, bijvoorbeeld privacy, en niet-morele waarden, zoals esthetiek. Daarmee onderscheidt dit proefschrift zich ook van onderzoek naar de rol van waarden in organisatieveranderingen, dat zich meer richt op organisationele waarden (vgl. Bourne & Jenkins, 2013; Burnes & Jackson, 2011; Gehman et al., 2013; Kabanoff et al., 1995). Deze literatuurstroom gaat overigens niet specifiek over publieke waarden maar meer over organisationele waarden, bijvoorbeeld over de afstemming tussen de waarden van de organisatie en haar leden.

Al met al heeft dit proefschrift een substantiële bijdrage geleverd aan de wetenschappelijke bestudering van de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden. Door de concepten 'digitalisering' en 'publieke waarden' expliciet met elkaar te verbinden en de relatie exploratief en empirisch te onderzoeken, heeft dit onderzoek bouwstenen opgeleverd voor verdere verdieping. Het onderzoek laat zien dat digitalisering geen neutraal proces is, maar een waardengeladen en contextafhankelijke ontwikkeling, waarbij de invloed op het relatieve belang van publieke waarden afhangt van de interpretatie door verschillende professionele groepen. Op basis van deze bevindingen bestaat een duidelijke noodzaak voor vervolgonderzoek. De belangrijkste implicaties voor vervolgonderzoek worden in de onderstaande paragraaf besproken.

9.4.2 Implicaties voor vervolgonderzoek

9.4.2.1 De veelzijdigheid van het concept 'digitalisering' en het probleem van causaliteit

Dit onderzoek werpt licht op een belangrijk spanningsveld: het concept 'digitalisering' blijkt moeilijk eenduidig te definiëren en af te bakenen. Tijdens het veldwerk werd duidelijk dat digitalisering in de praktijk een veelzijdig en ambigu concept is (zie paragraaf 5.5 en 6.1). Verschillende actoren blijken uiteenlopende betekenissen toe te kennen aan het begrip, variërend van een werkwijze tot ingrijpende organisatorische veranderingen. Ook in de literatuur wordt deze veelzijdigheid onderkend, bijvoorbeeld in het onderscheid tussen digitalisering en digitale transformatie (Bloomberg, 2018; Chantillon, 2021, p. 6; Vrana & Singh, 2021).

Deze ambiguïteit bemoeilijkt het eenduidig vaststellen van de impact van digitalisering, vooral in termen van oorzaak-gevolgrelaties. Wat de ene actor benoemt als digitalisering, kan voor een ander slechts een randvoorwaarde zijn binnen bredere veranderingsprocessen. Daardoor wordt het ook ingewikkeld om te bepalen of, in hoeverre en op welke manier digitalisering de prioritering van publieke waarden beïnvloedt. Vervolgonderzoek zou daarom gebaat zijn bij het verder uitbreiden

van de open en contextgevoelige insteek, zoals gehanteerd in dit onderzoek. Door in toekomstige studies actief te reflecteren op de verschillende betekenissen van digitalisering, deze expliciet te maken en zorgvuldig te conceptualiseren, kan de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden nog nauwkeuriger worden onderzocht.

De politieke en institutionele context waarin digitalisering plaatsvindt speelt een rol in deze complexiteit, aangezien digitalisering zowel gevormd kan worden door als kan bijdragen aan bestaande ontwikkelingen. Zo is het lastig vast te stellen of digitalisering inherent leidt tot een verhoogde focus op efficiëntie, of dat het simpelweg een reeds bestaande nadruk op efficiëntie versterkt en zichtbaarder maakt. Dit laatste mede als gevolg van het instrumentele denken en de bedrijfsmatige benadering van publieke dienstverlening die dominant is geworden onder invloed van *New Public Management* (Hood, 1991; 1995; Koppenjan, 2022; Van Rooij, 2024). In het tweede geval kan digitalisering meer beschouwd worden als een trendversterker. Tevens is het niet duidelijk of digitalisering op zichzelf waarden onder druk zet, of dat deze druk voortkomt uit de digitale implementatie van bepaalde politieke besluiten of regelgeving. Daarom is het nodig om vervolgonderzoek in andere contexten uit te voeren, bijvoorbeeld in andere typen organisaties en buiten Nederland. Door verschillende typen publieke organisaties te bestuderen, onder uiteenlopende organisatorische omstandigheden en in diverse landen, kan beter worden onderzocht hoe de invloed van digitalisering verschilt of overeenkomt in variërende politieke en institutionele omgevingen.

9.4.2.2 Erkenning van de waardengeladenheid van digitalisering

De onderzoeksbevindingen bevestigen het belang om de waardengeladen aard van digitalisering te erkennen in wetenschappelijk onderzoek. Door deze waardengeladenheid centraal te stellen, kan worden voorkomen dat digitalisering primair wordt benaderd vanuit een technocratisch of techno-optimistisch perspectief. In dergelijke benaderingen ligt de nadruk vaak op de gewenste effecten van digitalisering en op manieren om deze te realiseren, doorgaans in termen van controle, efficiëntie en optimalisatie (Klievink & Meijer, 2023; Leeuw, 2021; Sharon, 2023; Vydra & Klievink, 2019). In plaats daarvan is het van belang dat vervolgonderzoek ruimte biedt aan het bredere palet aan publieke waarden dat door digitaliseringsprocessen geraakt kan worden, zoals inclusiviteit, rechtsbescherming en privacy. Bijvoorbeeld door in specifieke gevallen van digitalisering te onderzoeken hoe individuen publieke waarden ervaren, welke spanningen en dilemma's daarbij ontstaan, en op welke manier zij hiermee omgaan. Dit kan inzicht geven in de praktische betekenis en onderlinge relaties van een brede set publieke waarden. Op

die manier helpt vervolgonderzoek om niet alleen abstracte waarden te identificeren, maar ook te begrijpen hoe deze waarden invloed hebben op gedrag en beslissingen.

9.4.2.3 De invloed van digitalisering op de prioritering van publieke waarden

Het onderzoek laat zien dat de waardenovertuigingen van medewerkers verschuiven in reactie op digitalisering, wat wijst op de mogelijke invloed van digitalisering op het relatieve belang dat medewerkers aan publieke waarden toekennen. Niettemin veronderstelt dit onderzoek geen eenduidige causale relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden, waardoor niet met zekerheid geconcludeerd kan worden dat digitalisering invloed heeft, noch hoe die invloed precies vorm krijgt. Om dit beter te begrijpen, is vervolgonderzoek nodig gericht op de omstandigheden waaronder digitalisering invloed uitoefent op de prioritering van waarden. De vraag is daarbij niet alleen *of* digitalisering invloed heeft, maar vooral *wanneer, hoe* en *waarom* bepaalde publieke waarden voorrang krijgen boven andere in de perceptie en het handelen van medewerkers.

In lijn hiermee zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op het blootleggen van de onderliggende causale mechanismen, die verklaren of en op welke wijze digitalisering bijdraagt aan verschuivingen in waardenovertuigingen binnen organisaties. Dit kan bijvoorbeeld door te observeren hoe medewerkers waarden uiten in specifieke digitaliseringscontexten, zoals bij de invoering van een nieuw IT-systeem of de integratie van digitale technologieën in bestaande werkprocessen. Hierbij kunnen situaties onderzocht worden, waarin digitalisering (mogelijk) leidt tot spanning of conflict tussen verschillende waardenovertuigingen van medewerkers. Door expliciet te maken welke waarden botsen met elkaar en welke waarden uiteindelijk geprioriteerd worden, kunnen onderliggende afwegingen inzichtelijk gemaakt worden. Dit kan bijdragen aan een beter begrip van de wijze waarop digitalisering invloed uitoefent op de prioritering van publieke waarden binnen organisaties, en daarmee een belangrijke stap voorwaarts betekenen in de empirische bestudering van de impact van digitalisering.

Bovendien is het van belang om de invloed van digitalisering op het relatieve belang van publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers voor een langere periode te onderzoeken, aangezien waardenconflicten zich niet altijd onmiddellijk manifesteren en de onderlinge verhouding tussen waarden kan verschuiven naarmate digitaliseringsprocessen zich ontwikkelen (Schram et al., 2021).

Om beter onderbouwde uitspraken te kunnen doen over de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden, is het wenselijk om een

groter aantal respondenten te betrekken en aanvullende methoden in te zetten. Waar dit exploratieve onderzoek zich vooral richtte op het ontdekken en blootleggen van algemene patronen, kunnen kwantitatieve benaderingen – zoals vragenlijsten of Q-methodologie – helpen om deze patronen op bredere schaal te toetsen en te verifiëren. Een *mixed methods* benadering, waarin kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden worden gecombineerd, kan daarbij zowel de rijkheid als de betrouwbaarheid van de inzichten vergroten. Dit kan door te beginnen met een kwalitatieve verkenning om mechanismen in kaart te brengen, gevolgd door kwantitatieve validatie om deze op bredere schaal te toetsen.

9.4.2.4 De invloed van publieke waarden op de invulling van digitalisering

Hoewel dit proefschrift zich hier niet primair op richtte, wijzen de bevindingen ook op een relatie tussen digitalisering en publieke waarden in de richting van waarden naar digitalisering (zie paragraaf 8.1.4). Om dit te onderzoeken kan vervolgonderzoek ingaan op het observeren van besluitvormingsmomenten rondom het ontwerp, de implementatie en de toepassing van een digitale technologie. Dergelijke observaties kunnen inzicht geven in welke waarden uiteindelijk wel of niet worden meegenomen in een digitaliseringsproces. Dit maakt zichtbaar welke waarden gerealiseerd worden gedurende het digitaliseringsproces, evenals de waarden die buiten beschouwing blijven. Voor het verder onderzoeken van deze richting kan vervolgonderzoek profiteren van een andere methodologische benadering, zoals een kleinschalig en lokaal digitaliseringsproces binnen één organisatie (bijvoorbeeld een nieuw digitaal communicatieplatform). Dit zou het mogelijk maken om het ontwerp, de implementatie en de toepassing van digitalisering in een beheersbare setting te onderzoeken. Een *process-tracing* benadering, gericht op het in kaart brengen van het gehele digitaliseringsproces en de gevolgen van waardenafwegingen over de tijd, zou hier waardevol kunnen zijn. Zo kan de kennis over hoe digitalisering wordt vormgegeven vanuit de waardenovertuigingen van medewerkers aanzienlijk worden verbeterd.

Vervolgonderzoek kan daarnaast dieper ingaan op de omstandigheden die de (ervaren) ruimte voor het realiseren van publieke waarden beïnvloeden in digitaliseringsprocessen. In hoofdstuk zes zijn al enkele van deze omstandigheden geïdentificeerd – zoals beperkte IT-capaciteit, voorschrijvende wet- en regelgeving en richtingloosheid – maar dit was meer een bijvangst en niet de primaire focus van het onderzoek. Het verder onderzoeken van deze omstandigheden kan helpen om beter te begrijpen welke externe en interne condities de realisatie van waarden in digitaliseringsprocessen bevorderen of belemmeren.

Verder zou toekomstig onderzoek zich kunnen richten op het bestuderen van de invloed van verschillende professionele groepen op de realisatie van waarden. Dit proefschrift heeft een mogelijk verband aangetoond tussen de gerealiseerde waarden in het kader van EESSI en de beslissingen van twee professionele groepen: managers en IT-specialisten (zie paragraaf 8.2.4). Vervolgonderzoek kan dit verband verder onderzoeken, bijvoorbeeld door na te gaan of de afwezigheid van een duidelijke visie in digitaliseringsprocessen – oftewel de omstandigheid ‘richtingloosheid’ – ruimte creëert voor bepaalde groepen om invulling te geven aan digitaliseringsprocessen. Het verkrijgen van meer inzicht in deze interne dynamiek kan waardevolle informatie opleveren over de manier waarop professionele groepen de uitkomsten van digitalisering mede bepalen.

Ten slotte zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op het bestuderen van de wederkerigheid tussen digitalisering en publieke waarden in de perceptie en het handelen van medewerkers. Aangezien digitalisering niet alleen invloed lijkt uit te oefenen op publieke waarden, maar omgekeerd ook door waarden kan worden beïnvloed, suggereert dit een wederkerige relatie. Worden door digitalisering IT-gerelateerde waarden dominant in het denken en handelen van medewerkers? Of worden intrinsieke en conditionele waarden dominant in de manier waarop digitalisering vorm krijgt in een publieke organisatie? Door in vervolgonderzoek zowel te onderzoeken hoe digitalisering invloed heeft op publieke waarden als hoe publieke waarden invloed uitoefenen op digitaliseringsprocessen, kan inzicht worden verkregen in hoe de wederkerigheid²¹ tussen beide concepten vorm krijgt in de praktijk.

9.4.2.5 De rol van professionele groepen

De bevindingen uit dit onderzoek laten zien dat de relatie tussen digitalisering en publieke waarden varieert per context en per groep betrokken medewerkers. Daarbij zijn de voornaamste overeenkomsten en verschillen aangetroffen op het niveau van de professionele groep, ongeacht de organisatie of afdeling. Overigens zijn de professionele groepen niet op een eenduidige manier bepalend voor wat medewerkers vinden; er zijn aanwijzingen gevonden dat het organisatieniveau tot op zekere hoogte samenhangt met welke waarden de professionele groepen aanhangen. Dit suggereert dat de organisatie mogelijk invloed uitoefent op hoe waardenovertuigingen zich ontwikkelen, wat verder verkend kan worden in vervolgonderzoek.

In bredere zin is het de vraag in hoeverre de bevinding dat de waardenovertuigingen vooral consistent zijn op het niveau van de professionele groep standhoudt wanneer vergelijkbaar onderzoek wordt uitgevoerd in andere (typen) organisaties. Zo is het

²¹ Een soortgelijke aanbeveling voor vervolgonderzoek blijkt uit het onderzoek van Rose et al. (2015a).

aannemelijk dat binnen een organisatie met een sterk gedeelde cultuur, minder verschillen zullen bestaan tussen de professionele groepen. De waardenovertuigingen zullen dan naar verwachting meer overeenkomen op het niveau van de gehele organisatie. Daarnaast is het denkbaar dat in kleinere organisaties die bestaan uit duidelijke en hechte afdelingen, waarin socialisatie van medewerkers intensiever plaatsvindt, meer sprake is van gedeelde waarden op het niveau van de afdeling. Vervolgonderzoek dat zich richt op de relatie tussen digitalisering en publieke waarden in andere (typen) organisaties, en daarbij specifiek onderzoekt op welke niveaus waardenovertuigingen worden gedeeld, is daarom relevant.

In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt ingegaan op de praktische betekenis van de onderzoeksbevindingen voor digitalisering in de publieke sector, benaderd vanuit een publieke waardenperspectief. Daarmee wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag van dit proefschrift: *‘Wat leren de bevindingen ons over de relatie tussen digitalisering en publieke waarden?’*.

9.5 Praktische reflectie

Hoewel de overheid toenemende aandacht heeft voor het waardengeladen karakter van digitalisering, worden keuzes in de praktijk nog vaak gemaakt zonder expliciete reflectie op de onderliggende waarden of afwegingen hiertussen. Dit is problematisch, aangezien overheidsorganisaties een bijzondere verantwoordelijkheid dragen voor het waarborgen van publieke waarden zoals gelijkheid, transparantie en rechtvaardigheid. In de publieke sector zijn deze waarden niet optioneel, maar verankerd in de grondwettelijke taak van de overheid om burgers te beschermen. Als overheidsorganisaties niet erin slagen om deze waarden te borgen in de praktijk van digitalisering, dreigt een uitholling van democratische beginselen. De waardengeladenheid van digitalisering vraagt zodoende om een bewustere benadering, waarin publieke waarden niet slechts onderwerp zijn van wetenschappelijke reflectie, maar een centraal uitgangspunt bij de praktische toepassing van digitalisering. Het onderzoek draagt hieraan bij door inzicht te verschaffen in de wijze waarop medewerkers publieke waarden prioriteren in relatie tot digitalisering. Deze inzichten kunnen beleidsmakers en organisaties helpen om digitalisering vorm te geven vanuit een waardenbewust perspectief. Dit houdt niet alleen in dat men zich bewust is van publieke waarden, maar ook dat deze actief worden meegewogen in keuzes tijdens het ontwerp, de implementatie en de toepassing van digitalisering. Zo kan bewustzijn omgezet worden in handelingsperspectieven die bijdragen aan het borgen en versterken van publieke waarden in de publieke sector.

9.5.1 Digitalisering als waardengeladen proces

Hoewel de opvatting dat technologie als neutraal instrument kan worden gezien de laatste decennia onder druk is komen te staan in academische discussies, blijft dit perspectief in de praktijk nog steeds invloedrijk; zowel in de manier waarop over digitalisering wordt gedacht als in het handelen ernaar (WRR, 2011; Klievink & Meijer, 2023). De resultaten van dit onderzoek wijzen erop dat het voor beleidsmakers en organisaties essentieel is om de waardengeladenheid van digitalisering centraal te stellen bij praktische toepassingen. Door inzicht te geven in de waarden die medewerkers relevant achten en prioriteren in relatie tot digitalisering, wordt een basis gelegd voor een open dialoog over publieke waarden in een digitale context (Schram et al., 2021). Daarbij roept dit proefschrift op tot een kanteling van perspectief: van digitalisering als technisch-instrumentele opgave naar digitalisering als waardenvraagstuk. Deze oproep is geen oplossing in klassieke zin, maar een uitnodiging om het probleem onder ogen te zien. Het vraagt om sensitiviteit en reflectie met betrekking tot de waardengeladenheid van digitalisering, omdat de invloed van digitalisering op publieke waarden zich op uiteenlopende manieren manifesteert. Hoewel de uitwerking kan verschillen per context, is het onderliggende mechanisme structureel.

9.5.2 Van waardengeladen naar waardengedreven digitalisering

Het erkennen van de waardengeladenheid van digitalisering is een stap in de goede richting, maar dit alleen is niet voldoende. Daarop dient de ontwikkeling van een governance-benadering te volgen waarin digitalisering bewust en expliciet wordt gestuurd vanuit publieke waarden. Een goede omgang met digitalisering is tegenwoordig immers een kernaspect van goed bestuur in dit digitale tijdperk (Klievink & Meijer, 2023). De governance van digitalisering richt zich op de vraag hoe digitalisering zodanig kan worden ingezet dat het bijdraagt aan verantwoorde maatschappelijke sturing. Verschillende actoren houden zich bezig met dit vraagstuk, waaronder politici, beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties (Klievink & Meijer, 2023; Kool et al., 2017; Kool et al., 2018). Hoewel veel onderzoek gericht is op specifieke toepassingen van digitalisering, ontbreekt daarbij vaak een koppeling met het algemene governance-vraagstuk. Er is behoefte aan meer zicht op hoe digitalisering binnen overheidsorganisaties daadwerkelijk wordt ingebed en aangestuurd (vgl. Klievink & Meijer, 2023; Zouridis et al., 2019). Het is van belang dat de governance van digitalisering zich niet laat leiden door louter effectiviteitsdenken of technocratische benaderingen, maar begint bij de vraag hoe publieke waarden een plek kunnen krijgen in de context van digitalisering (Schram et al., 2021). Dit proefschrift levert daar waardevolle aanknopingspunten voor op, door inzicht te verschaffen in hoe publieke waarden in de praktijk worden geïnterpreteerd en geprioriteerd.

Als we ervan uitgaan dat digitalisering inherent waardengeladen is en dat de prioritering van waarden kan verschuiven als gevolg van digitalisering, is het van belang om daar als organisatie een bewuste visie en strategie voor te ontwikkelen. Dit impliceert dat digitalisering wordt benaderd met aandacht voor de waardenafwegingen die ermee gepaard gaan, zodat visies en strategieën ontwikkeld kunnen worden gericht op het borgen en versterken van publieke waarden. Dit wordt omschreven als een 'waardengedreven' aanpak van digitalisering.

In de praktijk blijkt echter dat keuzes rondom digitalisering nog vaak onvoldoende waardenbewust worden gemaakt. Dit wijst op het belang van een benadering waarin digitalisering niet enkel wordt erkend als waardenvraagstuk, maar publieke waarden ook daadwerkelijk expliciet worden benoemd en meegewogen in het digitaliseringsproces. Sensitiviteit voor de waardengeladenheid van digitalisering en reflectie op de implicaties daarvan vormen daarbij essentiële voorwaarden om tot waardenbewuste keuzes te komen, en daarmee een waardengedreven aanpak van digitalisering te realiseren.

Om digitalisering waardengedreven vorm te geven in de praktijk, worden twee onderdelen onderscheiden die richting geven aan een dergelijke aanpak. Deze onderdelen worden hieronder toegelicht.

1). Erken de diversiteit aan publieke waarden Een waardengedreven aanpak begint bij het besef dat er veel verschillende publieke waarden bestaan, die in diverse contexten in verschillende mate relevant kunnen zijn (vgl. Digitale Overheid, z.d.). Theoretisch kunnen tussen de 72 en 538 verschillende waarden geïdentificeerd worden die allemaal belangrijk zijn (vgl. Beck Jørgensen & Bozeman, 2007; Nabatchi, 2018; Rutgers, 2008; Van der Wal et al., 2006). Dit lijkt een uitgebreid en onoverzichtelijk geheel en staat mogelijk het gesprek over publieke waarden en waardenafwegingen in de weg. Het onderzoek laat echter zien dat medewerkers een relatief overzichtelijk aantal publieke waarden centraal stellen in de context van digitalisering. In de drie uitvoeringsorganisaties werden negen waarden²² onderscheiden die kenmerkend of potentieel kenmerkend zijn voor digitalisering (zie paragraaf 5.6). Deze overkoepelende waardeninterpretatie is niet bedoeld als een definitieve of representatieve set van waarden, maar als een hulpmiddel om het gesprek over publieke waarden en waardenafwegingen op gang te brengen binnen en tussen organisaties.

²². Het gaat om de waarden: efficiëntie in termen van tijdsbesparing, systeemoptimalisatie en kostenbesparing, gelijkheid, juistheid, stabiliteit, tijdigheid van dienstverlening, toegankelijkheid en collegiale responsiviteit.

- 2). Maak publieke waarden expliciet en onderzoek de impact van digitalisering op deze waarden. Een waardengedreven aanpak vraagt om het actief meenemen van publieke waarden in alle fasen van digitaliseringstrajecten (Digitale Overheid, z.d.). In de praktijk worden veel digitaliseringsprocessen echter primair gestuurd door technologische mogelijkheden, zonder expliciete afwegingen tussen verschillende publieke waarden die daardoor geraakt kunnen worden. Discussies over waarden worden daardoor vaak pas achteraf gevoerd, bijvoorbeeld ter evaluatie van een proces. Daarentegen integreert een waardengedreven aanpak discussies over waarden in de besluitvormingsprocessen rondom het ontwerp, de implementatie en toepassing van digitalisering. Dit betekent dat bewuste keuzes gemaakt dienen te worden tijdens een digitaliseringsproces op basis van duidelijk geformuleerde waarden, zodat het zichtbaar is op basis van welke prioriteiten digitalisering wordt ingevuld. Het vergt het vooraf formuleren van richtlijnen en doelstellingen met betrekking tot waarden, zodat keuzes hierover op een weloverwogen manier gemaakt kunnen worden (vgl. Bannister & Connolly, 2014; Snijkers, 2005).

Daarbij is het van belang om aandacht te besteden aan de wijze waarop digitalisering het relatieve belang van publieke waarden beïnvloedt in de perceptie en het handelen van individuen. Digitalisering kan de focus op bepaalde publieke waarden versterken, terwijl andere waarden uit beeld raken. Verschuivingen in de waardenovertuigingen van individuen kunnen voor een groot deel onbewust plaatsvinden, wat het risico met zich meebrengt dat bepaalde waarden ongemerkt gemarginaliseerd worden in reactie op digitalisering. Daarom is het noodzakelijk om gedurende het hele digitaliseringstraject te onderzoeken welke waarden geraakt worden, in welke mate en met welke gevolgen. Bij ieder digitaliseringsproces zouden ambtenaren en organisaties zichzelf vaker de praktische vraag moeten stellen wat digitalisering betekent voor de manier waarop publieke waarden worden nagestreefd en gerealiseerd. Alleen door dergelijke vragen actief te stellen en bespreekbaar te maken, ontstaat ruimte voor meer bewuste en explicietere afwegingen. Zo kan op een proactieve manier worden gestuurd op het zichtbaar, bespreekbaar en navolgbaar afwegen van publieke waarden in de context van digitalisering.

Bovendien kunnen publieke waarden ook onderling conflicteren met elkaar. Door publieke waarden, hun onderlinge verhouding en de relatie tot digitalisering te duiden, kan hier rekening mee gehouden worden in beleid en bij de uitvoering hiervan. In sommige gevallen vraagt dit om het zoeken naar synergie; in andere gevallen om het confronteren van onvermijdelijke spanningen (vgl. Schram et al., 2021).

Het expliciteren en bespreekbaar maken van waardendilemma's is belangrijk gezien de notie van waardenincompatibiliteit, wat veronderstelt dat het nastreven van de ene waarde onvermijdelijk leidt tot een verminderde realisatie van een andere (De Graaf, 2015; De Graaf & Paanakker, 2015; Paanakker et al., 2024; Schram et al., 2021; Spicer, 2001; 2009). Het kiezen voor bepaalde waarden houdt immers in dat de ruimte voor andere waarden wordt ingeperkt (Schram et al., 2021). Een waardengedreven aanpak vraagt daarom om structureel inzicht in de waarden die (onbedoeld) worden bevorderd of juist naar de achtergrond verdwijnen. Dit kan helpen voorkomen dat bepaalde waarden – bijvoorbeeld IT-gerelateerde waarden zoals efficiëntie, controle en optimalisatie – dominant worden in een digitaliseringsproces zonder dat daar kritisch over is nagedacht (Bovens & Zouridis, 2002; Sharon, 2023; Van Rooij, 2024; Zouridis et al., 2019).

9.5.2.1 Waardengedreven digitalisering in de praktijk

Diverse initiatieven, zoals de *'Werkagenda Waardengedreven Digitalisering'* (Rijksoverheid, 2022), de *'Geactualiseerde Werkagenda Waardengedreven Digitalisering voor 2024'* (Rijksoverheid, 2023), de *'I-Strategie Rijk 2021-2025'* (Rijksoverheid, 2021) en de *'Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur'* (Meijer & Ruijter, 2021), tonen dat men stappen onderneemt in de richting van een waardengedreven digitaliseringspraktijk. Het gezamenlijke aan deze initiatieven is dat wordt gezocht naar manieren om digitalisering zo vorm te geven dat publieke waarden actief worden beschermd of zelfs versterkt. De nadruk op concrete toepassingen laat zien dat de abstractie van waardenvraagstukken een risico kan vormen voor de praktijk: voor practitioners kan dit de begrijpelijkheid en toepasbaarheid van inzichten beperken. De initiatieven trachten dit te ondervangen door waardenvraagstukken te vertalen naar concrete richtlijnen en procedures die houvast bieden in de dagelijkse uitvoering. Hieruit blijkt een collectieve behoefte naar een waardengedreven aanpak in de vormgeving en toepassing van digitalisering.

Voor het ontwikkelen van een dergelijke aanpak is het van belang om de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden te begrijpen. Zonder een goed begrip van deze relatie, bestaat het risico dat beleidsmaatregelen te abstract of vrijblijvend blijven. Voor het realiseren van een waardengedreven aanpak van digitalisering is het daarom in eerste instantie van belang om vast te stellen welke publieke waarden een rol (kunnen) spelen in digitaliseringsprocessen en prioriteit krijgen, aangezien waardenafwegingen vaak onbewust plaatsvinden (Schram et al., 2021). Door inzicht te verschaffen in de waardenovertuigingen ten aanzien van digitalisering en te verhelderen hoe digitalisering samenhangt met het relatieve belang van publieke waarden in uitvoeringsorganisaties, kan dit onderzoek bijdragen

aan de ontwikkeling van concrete handvatten voor het verankeren van publieke waarden in de voortschrijdende digitalisering van de publieke sector.

Een waardengedreven benadering brengt het vraagstuk van de maakbaarheid en voorspelbaarheid van digitalisering in beeld. Digitalisering is immers geen lineair of deterministisch proces; het verloop van digitaliseringsprocessen laat zich zelden voorspellen. Hoewel waarden expliciet en doelbewust kunnen worden ingebracht in ontwerp- en beleidskeuzes, betekent dit niet dat deze in de praktijk ook zo uitwerken. Publieke waarden kunnen weliswaar verankerd worden in de vormgeving van digitalisering, maar dit betekent niet dat de uitkomsten van het proces te beheersen zijn (vgl. Albrechtslund, 2007). Tijdens de toepassing kunnen onvoorziene effecten optreden, waardoor oorspronkelijke bedoelingen niet volledig gerealiseerd worden. Een waardengedreven benadering moet dan ook niet worden gezien als blauwdruk of recept voor succes, maar als richtinggevend kader dat sturing op basis van publieke waarden mogelijk maakt. Dit vraagt om een flexibele en lerende aanpak waarin reflectie en aanpassing centraal staan, zodat publieke waarden daadwerkelijk worden geborgd in de praktijk van digitalisering.

9.5.3 Aandacht voor intrinsieke waarden

Gezien de constatering dat waardenovertuigingen van medewerkers verschuiven in reactie op digitalisering, en dat voornamelijk intrinsieke waarden hierbij uit beeld dreigen te verdwijnen, is het belangrijk om op zoek te gaan naar manieren om dit type waarden beter te borgen en te versterken. Voor het borgen van publieke waarden moeten deze actief worden ondersteund door institutionele condities (Koppenjan, 2022). Dit vraagt om een omgeving waarin intrinsieke waarden niet enkel worden geformuleerd, maar ook actief worden gevoed en ingebed binnen bestaande structuren. In de publieke sector wordt het primaire doel van digitalisering vaak gezien als het ondersteunen, faciliteren of verbeteren van publieke dienstverlening en de werkprocessen die daaraan ten grondslag liggen. Het gevaar bestaat echter dat digitalisering een doel op zich wordt in plaats van een middel om dienstverlening te verbeteren of ondersteunen. Om een eenzijdige focus op conditionele en IT-gerelateerde waarden te vermijden, moeten beleidsmakers en organisaties daarom actief sturen op het borgen en versterken van intrinsieke waarden in de praktische toepassing van digitalisering.

Indien de nadruk te sterk komt te liggen op digitalisering als einddoel, dreigt de verbinding tussen zowel de intra-organisatorische aspecten als de technische aspecten met de onderliggende maatschappelijke opgave verloren te gaan. Terwijl medewerkers in hun dagelijkse werk vaak nog wel de kwaliteit van dienstverlening voor ogen houden, lijkt de directe koppeling met de *'higher purpose'* in het kader van digitalisering steeds

meer uit beeld te raken. Zo wordt efficiëntie niet langer ingezet ten dienste van publieke dienstverlening, maar dreigt het te verworden tot een doel op zich.

Aandacht voor intrinsieke publieke waarden zou vastgelegd kunnen worden in gedragscodes of zelfs in wet- en regelgeving. Zulke kaders geven richting en kunnen fungeren als moreel kompas (vgl. Koppenjan, 2022). Tegelijkertijd maken dergelijke kaders vaak niet concreet hoe publieke waarden moeten worden afgewogen en toegepast in de praktijk: dit vraagt om contextgevoelige interpretatie en oordeelsvorming. Bovendien dreigt het gevaar van overregulering wanneer de wens tot het borgen en versterken van intrinsieke waarden resulteert in een opeenstapeling van regels en codes. In zulke omstandigheden wordt het voor dienstverleners lastig om afwegingen te maken en maatwerk te leveren.

Hier is een relevante bevinding dat digitalisering in abstracte zin anders wordt geïnterpreteerd dan een praktisch voorbeeld van digitalisering. Het onderscheid tussen de gerealiseerde waarden en potentiële waarden ten aanzien van de casus van digitalisering 'EESSI' toont aan dat de manier waarop medewerkers waarden toekennen aan digitalisering in een concrete vorm niet losstaat van de fase waarin het digitaliseringsproces zich bevindt (vgl. Perlaviciute & Squintani, 2023; Reynaers, 2014). Voor beleidsmakers en organisaties impliceert deze bevinding dat het nodig is om rekening te houden met veranderende waardenovertuigingen in verschillende fasen van digitaliseringsprocessen.

9.5.4 Waardengedreven digitalisering via uitvoeringstoetsen

Een manier om waardengedreven digitalisering praktisch vorm te geven, is door publieke waarden structureel te integreren in uitvoeringstoetsen. Een uitvoeringstoets is een instrument waarmee wordt beoordeeld of een beleidsmaatregel of project uitvoerbaar is voor een uitvoeringsorganisatie. Deze toetsen richten zich doorgaans op aspecten als praktische haalbaarheid, benodigde middelen en mogelijke risico's. Door publieke waarden een vast onderdeel te maken van deze toetsen, krijgen uitvoeringsorganisaties concrete handvatten om hierop te sturen. Zo kunnen zij voorafgaand aan een digitaliseringsproject beoordelen of het voorstel aansluit bij de waarden die zijn vastgelegd in hun visie en strategie. Tijdens de implementatie kan vervolgens actief gestuurd worden op specifieke waarden. Door tussentijdse reflectie ontstaat zicht op de mate waarin deze waarden worden gerealiseerd. Na afloop kan een evaluatie uitwijzen in hoeverre de beoogde waarden daadwerkelijk zijn waargemaakt. Dit creëert een feedbackloop die gedurende het hele digitaliseringsproces terugkoppeling en bijsturing mogelijk maakt. Inzicht in de dynamiek kan helpen om in de toekomst beter te kunnen anticiperen op spanningen tussen waarden.

Het idee om publieke waarden te integreren in uitvoeringstoetsen sluit aan bij een advies uit de *'Geactualiseerde Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren voor 2024'* (Rijksoverheid, 2023), waarin mogelijkheden worden verkend gericht op de ontwikkeling van een instrument om publieke waarden beter te borgen in digitalisering.

Verder maakt deze aanpak het mogelijk om te reflecteren op de betrokkenheid van de verschillende professionele groepen tijdens een digitaliseringsproces. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

9.5.5 De rol van professionele groepen

In de praktijk bestaat de neiging om interventies gericht op het borgen en versterken van publieke waarden uitsluitend vorm te geven vanuit of af te stemmen op het organisatieniveau. Er wordt bijvoorbeeld gewezen op het belang van het vroegtijdig betrekken van uitvoeringsorganisaties bij digitaliseringsprocessen (vgl. WRR, 2011). De bevindingen laten echter zien dat vooral professionele groepen een doorslaggevende rol spelen bij de waarden die medewerkers aanhangen, wat suggereert dat interventies op dit niveau een zinvolle aanvulling of zelfs effectiever zijn. Professionele groepen lijken daarmee een logisch aanknopingspunt voor waardengedreven digitalisering.

Een mogelijke ingang voor het sturen op publieke waarden is het beïnvloeden van de waardenovertuigingen van professionele groepen. Dit kan worden bereikt via onderwijs en professionele ontwikkeling. Naast formele leertrajecten kunnen ook professionele netwerken een belangrijke rol spelen. Door binnen dergelijke netwerken ruimte te creëren voor dialoog over publieke waarden, verantwoordelijkheden en maatschappelijke implicaties, als onderdeel van informatie- en kennisuitwisseling, kunnen betrokkenen gezamenlijk werken aan een gedeeld begrip van digitalisering en de waarden die daarin leidend zouden moeten zijn. In digitaliseringsprocessen richten managers en IT-specialisten zich vaak primair op technische en operationele zaken, terwijl aspecten rondom de kwaliteit van dienstverlening minder aandacht krijgen. Om ervoor te zorgen dat intrinsieke waarden beter geborgd en versterkt worden in de context van digitalisering, lijkt het in eerste instantie noodzakelijk dat managers erkennen dat digitalisering een strategisch vraagstuk is, in plaats van uitsluitend een specialistisch vakgebied (Van Rooij, 2024). Daarnaast dienen zij hun procesmatige focus te verbreden en zich meer te richten op de maatschappelijke impact van digitalisering. Opleidingen en trainingen voor managers kunnen hierbij expliciet aandacht besteden aan de sociale dimensie van digitalisering. Voor IT-specialisten is het van belang dat zij niet alleen technische vaardigheden ontwikkelen, maar ook ethische reflexiviteit en maatschappelijke betrokkenheid (Joosten, 2019;

Van Rooij, 2024). Joosten (2019) wijst erop dat het werk van IT-specialisten een grote impact heeft op de manier waarop onze samenleving wordt vormgegeven en dat het van belang is dat zij hun werk zien als onderdeel van de publieke sfeer.

De mate waarin waarden daadwerkelijk tot uiting komen in handelen, blijkt overigens wel lastig direct te beïnvloeden. Zoals Koppenjan (2022) stelt, laat het beïnvloeden van waarden en gedragingen van betrokken actoren zich niet eenvoudig sturen. Het is geen kwestie van *'aan een paar knoppen draaien'* om het morele kompas van professionals bij te stellen. Dat betekent echter niet dat beïnvloeding onmogelijk is, zoals uit het voorgaande blijkt.

9.5.6 Multidisciplinaire samenwerking

Multidisciplinaire samenwerking kan een essentiële rol vervullen bij de waardengedreven aanpak van digitalisering. Door verschillende professionele perspectieven te integreren, kan digitalisering dusdanig vormgegeven worden dat deze zowel technisch effectief is als recht doet aan bredere maatschappelijke belangen (Lokin, 2018). Om dit te realiseren is het van belang om bewust na te gaan welke professionele groepen betrokken zijn bij besluitvorming in digitaliseringsprocessen en door wie welke afwegingen worden gemaakt. Zonder bewuste afstemming tussen deze perspectieven bestaat het risico dat bepaalde – vaak technische – groepen de overhand krijgen tijdens het proces (vgl. Bovens & Zouridis, 2002; Passchier, 2023; Van Rooij, 2024; Zouridis et al., 2019; Zuurmond, 2025). In dit verband lijkt met name de vroege betrokkenheid en substantiële participatie van uitvoeringsmedewerkers belangrijk. Deze groep blijkt relatief veel aandacht te hebben voor de kwaliteit van dienstverlening en het perspectief van burgers en vaak intrinsieke waarden te prioriteren in de praktijk. Door uitvoeringsmedewerkers meer te betrekken in digitaliseringsprocessen kunnen zij deze waarden mogelijk sterker uitdragen, wat de kans vergroot dat digitalisering aansluit bij de behoeften van degenen voor wie het bedoeld is. Daarvoor dient een directe verbinding gecreëerd te worden tussen de strategische top en de uitvoering (Van Rooij, 2024).

Bij een multidisciplinaire benadering van digitalisering is zorgvuldige afstemming tussen professionele groepen van belang. Schokker (1996) beschrijft systeemontwikkeling²³ als een proces van 'taalspelen', waarbij verschillende professionele groepen vaak een eigen taal spreken. Dit betekent dat elke groep eigen vaktermen en verwachtingen heeft, die niet altijd vanzelfsprekend op elkaar aansluiten. Verschillen in taal, denkwijze en

²³. Het ontwerp en de implementatie van informatiesystemen worden beschouwd als een vorm van *'world-making'* dat plaatsvindt via tekstuele praktijken. In dit proces leveren verschillende professionele groepen een bijdrage vanuit hun eigen belevingswereld en is er sprake van het vertalen van de interpretaties van andere groepen.

perspectief kunnen leiden tot miscommunicatie, onrealistische verwachtingen en onbedoelde gevolgen. Zo kunnen waarden als efficiëntie en toegankelijkheid door IT-specialisten anders worden geïnterpreteerd dan door uitvoerders: voor IT-specialisten draait efficiëntie vaak om optimalisatie van systemen, terwijl uitvoerders het eerder zien als tijdsbesparing in de dienstverlening. Deze uiteenlopende interpretaties bemoeilijken de praktische toepassing van digitalisering. Het is daarom essentieel om de communicatie over digitalisering en publieke waarden actief te faciliteren, wat vraagt om het stimuleren van de dialoog tussen professionele groepen en het organiseren van structurele afstemming. Dit kan door regelmatige overlegmomenten in te richten waarbij vertegenwoordigers van alle betrokken groepen aanwezig zijn, en door gezamenlijke doelstellingen te formuleren op basis van publieke waarden. Door waarden expliciet te maken, kan worden toegewerkt naar een gezamenlijk begrip van wat gewenste digitalisering inhoudt en hoe deze gerealiseerd kan worden. In de praktijk kunnen bijvoorbeeld workshops georganiseerd worden waarin verschillende professionele groepen hun interpretaties van kernwaarden uitwisselen en bespreken, en deze koppelen aan de functionaliteiten die volgens hen prioriteit verdienen.

9.5.7 Overzicht: Waardengedreven digitalisering als richting voor de toekomst

In het laatste deel van dit hoofdstuk zijn de belangrijkste lessen besproken over de relatie tussen digitalisering en publieke waarden. Daarmee is antwoord gegeven op de laatste deelvraag van het proefschrift: *‘Wat leren de bevindingen ons over de relatie tussen digitalisering en publieke waarden?’*. Het proefschrift laat zien dat digitalisering geen neutraal, maar een waardengeladen proces is dat samenhangt met verschuivingen in de waardenovertuigingen van medewerkers. Vanwege dit waardengeladen karakter vraagt digitalisering om een waardengedreven benadering. Dit impliceert dat publieke waarden geëxpliciteerd, besproken en meegewogen moeten worden in het ontwerp, de implementatie en de toepassing van digitalisering. Deze aanpak stelt organisaties in staat om gesprekken over publieke waarden te voeren en bewuster om te gaan met afwegingen tussen deze waarden in de verschillende fasen van een digitaliseringsproces. Het is daarbij van belang om aandacht te hebben voor de rol van professionele groepen in digitaliseringsprocessen, als dragers van gedeelde waardenovertuigingen.

Samenvattend laten de bevindingen zien dat een waardengedreven benadering van digitalisering langs drie lijnen vorm kan krijgen om publieke waarden beter te borgen in digitaliseringsprocessen: het erkennen van de waardengeladenheid van digitalisering (1), de versterking van het waardenbewustzijn middels een waardengedreven benadering van digitalisering (2), met aandacht voor de rol van

professionele groepen (3). Normatieve discussies over publieke waarden in de context van digitalisering, en hoe deze gewogen of geprioriteerd zouden moeten worden, kunnen richting geven aan de verdere ontwikkeling van digitalisering in de publieke sector (vgl. Rose et al., 2015b). Daarmee vormt waardengedreven digitalisering het beginpunt van een leerproces, waarin publieke waarden blijvend onderwerp van gesprek zijn bij praktische toepassingen van digitalisering.

Bronnenlijst

1) Interne documenten

Administratieve Commissie

Document Administrative Commission 1. (2024). *Mandate of Ad Hoc Groups established to support the adoption of common structural rules for data processing services.* (Document AC1, 2024)

Belastingdienst

Document Belastingdienst 1. (2018). Project brief EESSI. (Document BD1, 2018)

Document Belastingdienst 2. (2019). EESSI besluitvorming definitief. (Document BD2, 2019)

Document Belastingdienst 3. (2019). EESSI keten LH. (Document BD3, 2019)

Document Belastingdienst 4. (2019). Samenloop BUC's. (Document BD4, 2019)

Document Belastingdienst 5. (2022). End of Project Report EESSI. (Document BD5, 2022)

Sociale Verzekeringsbank

Document SVB 1. (2018). Uitvoeringstoets invoering van het Europese gegevensuitwisselingsstelsel. (Document SVB1, 2018)

Document SVB 2. (2018). Bijlage. (Document SVB2, 2018)

Document SVB 3. (2018). Addendum op de Uitvoeringstoets EESSI. (Document SVB3, 2018)

Document SVB 4. (2019). Exception Report EESSI. (Document SVB4, 2019)

Document SVB 5. (2020). Procesbeschrijving Project Management. (Document SVB5, 2020)

Document SVB 6. (2021). Plan van Aanpak en Advies. (Document SVB6, 2021)

Document SVB 7. (2022). EESSI magazine. (Document SVB7, 2022)

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Document UWV 1. (2017). Uitvoeringstoets EESSI. (Document UWV1, 2017)

Document UWV 2. (2018). Projectplan EESSI. (Document UWV2, 2018)

Document UWV 3. (2022). Ontwerp beheerorganisatie. (Document UWV3, 2022)

Document UWV 4. (2022). Projectplan EESSI. (Document UWV4, 2022)

Document Stuurgroep EESSI 1. (2019). Interventie vanuit de programmacoördinatie. (Document SE1, 2019)

2) Verordeningen

Verordening (EEG) nr. 1408/71:

Raad van de Europese Gemeenschappen. (1971). Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A31971R1408>

Verordening (EG) nr. 883/2004:

Europees Parlement & Raad van de Europese Unie. (2004). Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32004R0883>

Verordening (EG) nr. 987/2009:

Europees Parlement & Raad van de Europese Unie. (2009). Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A32009R0987>

Literatuurlijst

- Aadland, E. (2010). Values in professional practice: Towards a critical reflective methodology. *Journal of Business Ethics*, 97(3), 461-472.
- Agostino, D., Arnaboldi, M., & Lema, M. D. (2021). New development: COVID-19 as an accelerator of digital transformation in public service delivery. *Public Money & Management*, 41(1), 69-72.
- Albrechtslund, A. (2007). Ethics and technology design. *Ethics and information technology*, 9, 63-72.
- Alvesson, M. and Sköldbberg, K. (2018). *Reflexive Methodology*. London: Sage.
- Andersen, L. B., & Pedersen, L. H. (2012). Public service motivation and professionalism. *International Journal of Public Administration*, 35(1), 46-57. doi:10.1080/01900692.2011.635278
- Andersen, L. B., Jørgensen, T. B., Kjeldsen, A. M., Pedersen, L. H., & Vrangbæk, K. (2012). Public Value Dimensions: Developing and Testing a Multi-Dimensional Classification. *International Journal of Public Administration*, 35(11), 715-728. doi:10.1080/01900692.2012.670843
- Andersson, T. (2022). Intentionality and agency in values work research. In Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., Wæraas, A. (Eds.), *Researching values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership* (pp. 57-74). Cham: Springer International Publishing.
- Amis, J., Slack, T., & Hinings, C. R. (2002). Values and organizational change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 38(4), 436-465.
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Auditdienst Rijk. (2019). *IT-assurancerapport RINA EESSI bij UWV*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/17/it-assurancerapport-rina-eessi-bij-uwv>.
- Bailey, D. E., & Barley, S. R. (2020). Beyond design and use: How scholars should study intelligent technologies. *Information and Organization*, 30(2), 100286.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128.
- Bardi, A., Lee, J. A., Hofmann-Towfigh, N., & Soutar, G. (2009). The structure of intraindividual value change. *Journal of Personality and Social Psychology*, 97(5), 913.
- Bardi, A., & Schwartz, S. H. (1996). Relations among sociopolitical values in Eastern Europe: Effects of the communist experience? *Political Psychology*, 17, 525-550.
- Beck Jørgensen, T., & Bozeman, B. (2007). Public values: An inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Benington, J. (2009). Creating the Public In Order To Create Public Value?. *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249. doi:10.1080/01900690902749578
- Berlin, I. (1982). *Against the current: Essays in the history of ideas*. Hogarth Press.
- Beyer, J. M. (1981). Ideologies, values, and decision making in organizations. In Nystrom, P. C., & Starbuck, W. H. (Eds.), *Handbook of Organizational Design* (pp. 166-202). New York: Oxford University Press.
- Biddle, B. J. (1986). Recent developments in role theory. *Annual Review of sociology*, 12(1), 67-92.
- Bijker, W. & Law, J. (1992). *Shaping technology/building society*. *Studies in sociotechnical change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bleijenbergh, I. L. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Blomberg, J. L. (1986). The variable Impact of computer technologies on the organization of work activities. In *Proceedings of the 2011 Conference on Computer Supported Cooperative Work* (pp. 35-42).

- Bloomberg, J. (2018). *Digitization, digitalization, and digital transformation: Confuse them at your peril*. <https://www.forbes.com/sites/jasonbloomberg/2018/04/29/digitization-digitalization-and-digital-transformation-confuse-them-at-your-peril>
- Bol, J. C., Grasser, R., Loftus, S., & Sandino, T. (2024). *The Impact of Culture Consistency on Subunit Outcomes*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4712030>.
- Bostrom, N., & Yudkowsky, E. (2018). The ethics of artificial intelligence. In *Artificial Intelligence Safety and Security* (pp. 57-69). Chapman and Hall/CRC.
- Bostrom, R. P. & Heinen, J. S. (1977). MIS Problems and Failures: A Socio-Technical Perspective, Part II: The Application of Socio-Technical Theory. *MIS Quarterly*, 1(4), 11-28. <https://doi.org/10.2307/249019>.
- Bourne, H., & Jenkins, M. (2013). Organizational values: A dynamic perspective. *Organization studies*, 34(4), 495-514.
- Bouwmeester, M. (2023). System failure in the digital welfare state: Exploring parliamentary and judicial control in the Dutch childcare benefits scandal. *Recht der Werkelijkheid*, 44(2), 13-37.
- Bovens, M. (2003). *De Digitale Republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam University Press.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review*, 62(2), 174-184.
- Bozeman, B. (2004). *All organizations are public: Comparing public and private organizations*. Beard Books.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Bozeman, B. (2019). Public values: Citizens' perspective. *Public Management Review*, 21(6), 817-838.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. doi: 10.1191/1478088706qp0630a
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford University Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Burnes, B., & Jackson, P. (2011). Success and failure in organizational change: An exploration of the role of values. *Journal of Change Management*, 11(2), 133-162.
- Bussemeyer, M. R. (2022). Digitalization, automation, and the welfare state: What do we (not yet) know?. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192848369.003.0002>.
- Busuioc, M. (2021). Accountable artificial intelligence: Holding algorithms to account. *Public Administration Review*, 81(5), 825-836.
- Cath, C. (2018). Governing artificial intelligence: ethical, legal and technical opportunities and challenges. *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, 376(2133), 20180080.
- Chantillon, M. (2021). *A governance framework facilitating a digital transformation of the public administration*. [Doctoral Thesis, KU Leuven].
- Chantillon, M., Cromptvoets, J., & Peristeras, V. (2020). Prioritizing public values in e-government policies: A document analysis. *Information Polity*, 25(3), 275-300.
- Chao, G. T., O'Leary-Kelly, A. M., Wolf, S., Klein, H. J., & Gardner, P. D. (1994). Organizational socialization: Its content and consequences. *Journal of Applied Psychology*, 79(5), 730.
- Chatman, J. A. 1991. Matching people and organizations: selection and socialization in public accounting firms. *Administrative Science Quarterly*, 36(3): 459-484.

- Ciborra, C. (2000). *From control to drift: the dynamics of corporate information infrastructures*. Oxford University Press, USA.
- Córdoba, J. R. (2008). A critical systems view of power-ethics interactions in information systems evaluation. In Nemati, H. (Ed.), *Information Security and Ethics: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications* (pp. 3387-3403). IGI Global.
- Czarniawska, B. (2004). Narratives in an interview situation. In Czarniawska, B. (Ed.), *Narratives in social science research* (pp. 47-59). Sage Publications.
- Davis, P., & West, K. (2009). What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place. *The American Review of Public Administration*, 39(6), 602-618.
- De Graaf, G. (2003). *Tractable morality: Customer discourses of bankers, veterinarians and charity workers*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam].
- De Graaf, G. (2015). The bright future of value pluralism in public administration. *Administration & Society*, 47(9), 1094-1102.
- De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101-1127. doi:10.1177/0095399714532273
- De Graaf, G., & Paanakker, H. (2015). Good governance: Performance values and procedural values in conflict. *The American Review of Public Administration*, 45(6), 635-652.
- De Graaf, G., & Paanakker, H. (2022). Dilemmas and craftsmanship practices: Strategies for empirically uncovering values and value conflicts. In Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., Wæraas, A. (Eds.), *Researching values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership* (pp. 93-113). Cham: Springer International Publishing.
- De Graaf, G., Van Doeveren, V., Reynaers, A. M., & Van der Wal, Z. (2011). Goed bestuur als management van spanningen tussen verschillende publieke waarden. *Bestuurskunde*, 20(2), 5-11.
- De Graaf, G., & Van der Wal, Z. (2010). Managing conflicting public values: Governing with integrity and effectiveness. *The American Review of Public Administration*, 40(6), 623-630.
- Dicke, W. M., & Bruijn, J. A. de. (2003). De borging van publieke belangen in de nutssectoren. *Bestuurswetenschappen*, 6(57), 474-493.
- Digitale Overheid. (z.d.). *Zet publieke waarden centraal*. <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/publieke-waarden/toolbox-voor-ethisch-verantwoorde-innovatie/publieke-waarden-centraal/>.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dose, J. J. (1997). Work values: An integrative framework and illustrative application to organizational socialization. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 70(3), 219-240.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Easton, D. (1976). Theoretical approaches to political support. *Canadian Journal of Political Science*, 9(3), 431-448.
- Ebbers, W. E., Jansen, M. G., & Van Deursen, A. J. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government Information Quarterly*, 33(4), 685-692.
- Eriksen, D. H., & Strumińska-Kutra, M. (2022). Extending knowledge, improving practice and refining values: Research informed by the concept of phronesis. In Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., Wæraas, A. (Eds.), *Researching Values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership* (pp. 75-92). Cham: Springer International Publishing.

- Espedal, G. (2022). Research interviews to investigate and co-create values. In Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., Wæraas, A. (Eds.), *Researching Values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership* (pp. 117-132). Cham: Springer International Publishing.
- Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., & Wæraas, A. (2022). *Researching Values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership*. Springer Nature.
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press.
- Feenberg, A. (1990). The critical theory of technology. *Capitalism Nature Socialism*, 1(5), 17-45. doi: 10.1080/1045759009358413
- Fischer, C., Heuberger, M., & Heine, M. (2021). The impact of digitalization in the public sector: A systematic literature review. *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 14(1), 3-4.
- Fligstein, N. (1987). The intraorganizational power struggle: Rise of finance personnel to top leadership in large corporations, 1919-1979. *American Sociological Review*, 44-58.
- Fligstein, N. (1993). *The transformation of corporate control*. Harvard University Press.
- Fountain, J. E. (2004). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Rowman & Littlefield.
- Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, C. W., & Licari, M. J. (2012). *The public administration theory primer*. Boulder, United States of America: Westview Press.
- Freidson, E. (1970). *Profession of medicine: A study of the sociology of applied knowledge*. University of Chicago Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The third logic*. Cambridge, United Kingdom: Polity Press.
- Friese, S. (2012). *Qualitative data analysis with ATLAS. ti*. London, England: Sage.
- Friedman, B. (1996). Value-sensitive design. *Interactions*, 3(6), 16-23.
- Friedman, B., & Nissenbaum, H. (1996). Bias in computer systems. *ACM Transactions on information systems (TOIS)*, 14(3), 330-347.
- Friedman, B. (1997). *Human values and the design of computer technology*. Cambridge University Press.
- Friedman, B., & Kahn, P. H. (2007). Human values, ethics, and design. In *The human-computer interaction handbook* (pp. 1267-1292). CRC press.
- Friedman, B., Kahn, P. H., Borning, A., & Huldgren, A. (2013). Value sensitive design and information systems. Early engagement and new technologies: Opening up the laboratory, 55-95.
- Frissen, P. H. A. (1989). *Bureaucratische cultuur en informatisering: Een studie naar de betekenis van informatisering voor de cultuur van een overheidsorganisatie*. [Doctoral Thesis, Tilburg University].
- Gehman, J., Trevino, L. K., & Garud, R. (2013). Values work: A process study of the emergence and performance of organizational values practices. *Academy of management Journal*, 56(1), 84-112.
- Gil-García, J. R., and Pardo, T. A. (2006). E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. *Government Information Quarterly*, 22(2), 187-216.
- Goldfinch, S. (2007). Pessimism, computer failure, and information systems development in the public sector. *Public Administration Review*, 67(5), 917-929.
- Greenwood, R., & Hinings, C. R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, 21(4), 1022-1054.
- Grint, K. & Woolgar, S. (1997). *The Machine at Work: Technology, Work and Organization*. Cambridge: Polity Press.
- Groover, M. P. (2016). *Automation, production systems, and computer-integrated manufacturing*. Pearson Education India.

- Grøn, C. H., & Møller, A. M. (2024). *Public Bureaucracy and Digital Transformation*. London: Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-67864-6>.
- Heidegger, M. (1954). Die Frage nach der Technik. *Vorträge und Aufsätze*, 8, 13-55.
- Heidlund, M., & Sundberg, L. (2023). What is the value of digitalization? Strategic narratives in local government. *Information Polity*, 28(4), 523-539.
- Honingh, M., Den Uijl, H., Toonen, T., & Samwel, J. (2025). *De mensen in het land: Wat burgerschap eigenlijk (nog) is*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109. doi:10.1016/0361-3682(93)E0001-W
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot, Dartmouth.
- Horst, M., Kuttschreuter, M., & Gutteling, J. M. (2007). Perceived usefulness, personal experiences, risk perception and trust as determinants of adoption of e-government services in The Netherlands. *Computers in Human Behavior*, 23(4), 1838-1852. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2005.11.003>.
- Houben, G. J. P. M. (1970). *De rolrelatie*. Technische Universiteit Eindhoven.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ingrams, A. (2019). Public values in the age of big data: A public information perspective. *Policy & Internet*, 11(2), 128-148.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of politics and commerce*. London: Holder & Stoughton.
- Jaspers, S., & Steen, T. (2019). Realizing public values: enhancement or obstruction? Exploring value tensions and coping strategies in the co-production of social care. *Public Management Review*, 21(4), 606-627.
- Johnson, D. G., & Miller, K. W. (1997). Ethical Issues for Computer Scientists and Engineers. In Tucker, A. B. (Ed.), *The Computer Science and Engineering Handbook* (pp. 16-26). CRC Press.
- Joosten, H. (2019). *De Publieke Sfeer in de 21e Eeuw. Hannah Arendt als gids voor professionals*. ISVW uitgevers, Leusden.
- Kabanoff, B., Waldersee, R., & Cohen, M. (1995). Espoused values and organizational change themes. *Academy of Management Journal*, 38(4), 1075-1104.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: NY: Farrar, Straus and Giroux.
- Kaplan, D. M. (2009). *Readings in the Philosophy of Technology*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Kastelein, J. (1990). *Modulair organiseren: Tussen autonomie en centrale beheersing*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kjeldsen, A. M. (2014). Dynamics of Public Service Motivation: Attraction-Selection and Socialization in the Production and Regulation of Social Services. *Public Administration Review*, 74(1), 101-112. doi:10.1111/puar.12154
- Klievink, A. J. & Meijer, A. (2023). Governance van digitalisering: Van bestuurskundig nichethema naar kernthema. In Overmans, T., Honingh, M., & Noordegraaf, M. (Eds.), *Maatschappelijke bestuurskunde* (pp. 269-282).
- Kling, R., Rosenbaum, H., & Hert, C. (1998). Social informatics in information science: An introduction. *Journal of the American Society for Information Science*, 49(12), 1047-1052.
- Kling, R., & Star, S. L. (1998). Human centered systems in the perspective of organizational and social informatics. *Acm Sigcas Computers and Society*, 28(1), 22-29.

- Kluckhohn C. (1962). Values and Value-Orientations in the Theory of Action: An Exploration in Definition and Classification. In Kluckhohn, C. (Ed.), *Toward a General Theory of Action* (pp. 388-433). Harvard university press.
- Kool, L., Timmer, J., & Van Est, R. (2017). *Opwaarderen: Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Kool, L., Duijso, E & Van Est, R. (2018). *Doelgericht digitaliseren: Hoe Nederland werkt aan een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan*. Den Haag: Rathenau Instituut.
- Koppenjan, J. (2022). Over instrumenteel bestuur en publieke waarden: Wat kunnen we leren van het publiekewaardenperspectief?. *Bestuurskunde*, 31(3).
- Kulk, S., & Van Deursen, S. (2020). *Juridische aspecten van algoritmen die besluiten nemen. Een verkennend onderzoek*. Den Haag: WODC 2020.
- Latour, B. (1987). *Science in action: How to follow scientists and engineers through society*. Harvard university press.
- Latupeirissa, J. J. P., Dewi, N. L. Y., Prayana, I. K. R., Srikandi, M. B., Ramadiansyah, S. A., & Pramana, I. B. G. A. Y. (2024). Transforming public service delivery: A comprehensive review of digitization initiatives. *Sustainability*, 16(7), 2818.
- Leeuw, R. (2021). Misplaatst tech-optimisme overheerst bij Rijk. *Binnenlands Bestuur*.
- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36(3), 427-436.
- Lindheim, T. (2022). Participant validation: A strategy to strengthen the trustworthiness of your study and address ethical concerns. In Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., Wæraas, A. (Eds.), *Researching values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership* (pp. 225-239). Cham: Springer International Publishing.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.
- Liu, H., Zhou, Q., & Liang, S. (2025). Digital inclusion in public services for vulnerable groups: A systematic review for research themes and goal-action framework from the lens of public service ecosystem theory. *Government Information Quarterly*, 42(2), 102019.
- Lokin, M. H. A. F. (2018). *Wendbaar wetgeven: De wetgever als systeembeheerder*. [Doctoral Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam].
- Løvaas, B. J. (2022). Values at Work: Mapping the Field Through the Lens of Methodological Approaches. In: Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., Wæraas, A. (Eds.), *Researching Values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership* (pp. 225-239). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-90769-3_2.
- Lukes, S. (1989). Making sense of moral conflict. In Rosenblum, N. L. (Ed.), *Liberalism and the moral life* (pp. 127-142). Harvard University Press.
- Madan, R., & Ashok, M. (2023). AI adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101774.
- Manders-Huits, N. (2011). What values in design? The challenge of incorporating moral values into design. *Science and Engineering Ethics*, 17(2), 271-287.
- Markus, M. L., & Robey, D. (1988). Information technology and organizational change: Causal structure in theory and research. *Management Science*, 34(5), 583-598.
- Mason, R. O. (1995). Applying ethics to information technology issues. *Communications of the ACM*, 38(12), 55-57.

- McPherson, C. M., & Sauder, M. (2013). Logics in action: Managing institutional complexity in a drug court. *Administrative Science Quarterly*, 58(2), 165-196.
- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245.
- Meijer, A., Ingrams, A., & Zouridis, S. (2022). *Public Management in an Information Age: Towards Strategic Public Information Management*. Bloomsbury Publishing.
- Meijer, A., & Ruijter, E. (2021). Code Goed Digital Openbaar Bestuur (CODIO): Borgen van waarden bij de digitalisering van het openbaar bestuur.
- Merton, R. K. (1957). The role-set: Problems in sociological theory. *The British journal of sociology*, 8(2), 106-120.
- Meynhardt, T. (2021). Public value is knowable, public value creation is not. *Administration & Society*, 53(10), 1631-1642.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage Publications, Inc.
- Miller, J. K., Friedman, B., Jancke, G., & Gill, B. (2007). Value tensions in design: the value sensitive design, development, and appropriation of a corporation's groupware system. In *Proceedings of the 2007 ACM International Conference on Supporting Group Work* (pp. 281-290).
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2022). *Hoofdpijnen beleid voor digitalisering* [Kamerbrief nr. 26 643-842]. Tweede Kamer der Staten-Generaal. https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z04351&did=2022Do8872
- Møller, A. M. (2025). Inside the digital state: frontline work in the context of digital layering. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(2), 133-147. <https://doi.org/10.1093/jopart/uaaf001>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moyson, S., Raaphorst, N., Groeneveld, S., & Van de Walle, S. (2018). Organizational socialization in public administration research: A systematic review and directions for future research. *The American Review of Public Administration*, 48, 610-627.
- Mulder, E-J. (2024). Europeanization the Digital Way: Trans-European IT Systems – The Case of EESSI. In: Troitiño, D. R. (Eds.), *E-Governance in the European Union. Contributions to Political Science*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-56045-3_15.
- Nabatchi, T. (2011). Exploring the public values universe: Understanding values in public administration. In *Proceedings of the Public Management Research Association (PRMA) Annual Conference, Syracuse University*.
- Nabatchi, T. (2018). Public values frames in administration and governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(1), 59-72.
- Neumann, O., Guirguis, K., & Steiner, R. (2024). Exploring artificial intelligence adoption in public organizations: a comparative case study. *Public Management Review*, 26(1), 114-141.
- Nieuwenhuizen, W., & Meijer, A. (2021). ICT-Based Co-production: A Public Values Perspective. In: Loeffler, E., Bovaird, T. (Eds.), *The Palgrave Handbook of Co-Production of Public Services and Outcomes*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-53705-0_30.
- Noordegraaf, M. (2013). Reconfiguring professional work: Changing forms of professionalism in public services. *Administration & Society*, 48(7), 783-810. <https://doi.org/10.1177/0095399713509242>
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of professions and organization*, 2(2), 187-206.
- O'Flynn, J. (2021). Where to for public value? Taking stock and moving on. *International Journal of Public Administration*, 44(10), 867-877.
- Okun, A. M. (1975). *Equality and efficiency: The big trade-off*. Washington, DC: The Brookings Institution.

- Oldenhof, L., Wehrens, R., & Bal, R. (2022). Dealing with conflicting values in policy experiments: a new pragmatist approach. *Administration & Society*, 54(9), 1736-1766.
- Oldenhof, L., Postma, J., & Putters, K. (2014). On justification work: How compromising enables public managers to deal with conflicting values. *Public Administration Review*, 74(1), 52-63.
- Orlikowski, W. J. (1992). The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations. *Organization Science*, 3(3), 398-427.
- Orlikowski, W. J., & Gash, D. C. (1991). *Changing frames: Understanding technological change in organizations*. Working Paper, Sloan School of Management.
- Orlikowski, W. J., & Gash, D. C. (1994). Technological frames: making sense of information technology in organizations. *ACM Transactions on Information Systems (TOIS)*, 12(2), 174-207.
- Orlikowski, W. J., & Scott, S. V. (2008). Sociomateriality: challenging the separation of technology, work and organization. *Academy of Management Annals*, 2(1), 433-474.
- Oyserman, D. (2001). Values: Psychological; perspectives. In Smelser, N. J., & Baltes, P. B. (Eds.), *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (pp. 16150-16153). Amsterdam: Elsevier.
- Paanakker, H. L. (2020a). *Value Divergence: How Professionals, Managers, and Policy Makers Perceive Public Values and Street-Level Craftsmanship in the Prison Sector*. [Doctoral Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam].
- Paanakker, H. L. (2020b). Professionalism and public craftsmanship at street level. In Paanakker, H., Masters, A., & Huberts, L. (Eds.), *Quality of Governance: Values and Violations*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-21522-4>.
- Paanakker, H., Hoevens, N., & Stevenson, L. (2024). Frontline Value Crafting: On the Micro-creation of Public Value at the Street Level. In Cook, B. (Ed.), *Challenges to Public Value Creation: Authority, Process, and Complexity* (pp. 183-203). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Paarlberg, L. E., & Perry, J. L. (2007). Values management: Aligning employee values and organization goals. *The American Review of Public Administration*, 37(4), 387-408.
- Pache, A. C., & Santos, F. (2013). Inside the hybrid organization: Selective coupling as a response to competing institutional logics. *Academy of Management Journal*, 56(4), 972-1001.
- Passchier, R. (2023). *Brief aan de Staatscommissie Rechtsstaat*. <https://www.staatscommissierechtsstaat.nl/documenten/brieven/2023/07/16/brief-reijer-passchier-aan-de-staatscommissie-rechtsstaat>.
- Peeters, R., Miller, S. M., & Schuilenburg, M. (2025). Digital government inclusion: Exploring strategies for inclusive government automation. *Government Information Quarterly*, 42(2).
- Peeters, R., & Widlak, A. (2018). The digital cage: Administrative exclusion through information architecture: The case of the Dutch civil registry's master data management system. *Government Information Quarterly*, 35(2), 175-183.
- Peeters, R., & Widlak, A. (2023). Administrative exclusion in the infrastructure-level bureaucracy: The case of the Dutch daycare benefit scandal. *Public Administration Review*, 83(4), 863-877.
- Perlaviciute, G., & Squintani, L. (2023). Time to talk about values, time to say no: What drives public participation in decision-making on abstract versus concrete energy projects?. *PLOS Climate*, 2(8). <https://doi.org/10.1371/journal.pclm.0000228>.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization Theory*. Pitman, Marshfield, MA.
- Politt, C. (2012). *New perspectives on public services: Place and technology*. Oxford University Press.
- Pollock, N., & Williams, R. (2010). The business of expectations: How promissory organizations shape technology and innovation. *Social Studies of Science*, 40(4), 525-548.
- Pinch, T. J., & Bijker, W. E. (1984). The Social Construction of Facts and Artefacts: or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology might Benefit Each Other. *Social Studies of Science*, 14(3), 399-441. <https://doi.org/10.1177/030631284014003004>.

- Plesner, U., Justesen, L., & Glerup, C. (2018). The transformation of work in digitized public sector organizations. *Journal of Organizational Change Management*, 31(5), 1176-1190.
- Rainey, H. G., & Bozeman, B. (2000). Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 447-470.
- Ranchordás, S. (2024). The invisible citizen in the digital state: administrative law meets digital constitutionalism. In *European Yearbook of Constitutional Law 2023: Constitutional Law in the Digital Era* (pp. 15-40). The Hague: TMC Asser Press.
- Rekenkamer Rotterdam. (2021). *Gekleurde technologie*. <https://rekenkamer.rotterdam.nl/onderzoeken/algoritmes/>.
- Reay, T., & Jones, C. (2016). Qualitatively capturing institutional logics. *Strategic Organization*, 14(4), 441-454.
- Reynaers, A. M. (2014). *It takes two to tangle: Public-private partnerships and their impact on public values*. [Doctoral Thesis, Vrije Universiteit Amsterdam].
- Reynaers, A. M. (2022). Applying a qualitative case study approach to study values in public-private partnerships. In Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., Wæraas, A. (Eds.), *Researching Values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership* (pp. 263-278). Cham: Springer International Publishing.
- Rijksoverheid. (2021). *I-strategie Rijk 2021-2025*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2021/09/06/i-strategie-rijk-2021-2025>.
- Rijksoverheid. (2022). *Werkagenda waardengedreven digitaliseren*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/04/bijlage-1-werkagenda-waardengedreven-digitaliseren>.
- Rijksoverheid. (2023). *Geactualiseerde werkagenda waardengedreven digitaliseren voor 2024*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/22/geactualiseerde-werkagenda-waardengedreven-digitaliseren-voor-2024>.
- Rip, A. (1995). Introduction of new technology: making use of recent insights from sociology and economics of technology. *Technology analysis & Strategic management*, 7(4), 417-432.
- Røhl, U. B. U. (2022). *Automated, Administrative Decision-making and Good Administration: Friends, Foes or Complete Strangers?* [Doctoral Thesis, Aalborg University]. Aalborg Universitetsforlag.
- Røhl, U. B. U., & Hansen, M. B. (2024). Automated, administrative decision-making and good governance: Synergies, trade-offs, and limits. *Public Administration Review*, 84(6), 1184-1199.
- Rokeach, M. (1968). A Theory of Organization and Change Within Value-Attitude Systems. *Journal of Social Issues*, 24(1), 13-33. <https://doi.org/10.1111/j.1540-4560.1968.tb01466.x>
- Rokeach, M. (1973). *The Nature of Human Values*. New York: Free Press.
- Rose, J., Persson, J. S., Heeager, L. T., & Irani, Z. (2015a). Managing e-Government: value positions and relationships. *Information systems journal*, 25(5), 531-571.
- Rose, J., Persson, J. S., & Heeager, L. T. (2015b). How e-Government managers prioritise rival value positions: The efficiency imperative. *Information polity*, 20(1), 35-59.
- Rosenau, P. V. (2000). The strengths and weaknesses of public-private policy partnerships. In Rosenau, P. V. (Ed.), *Public-private policy partnerships* (pp. 217-242). Cambridge: MIT Press.
- Royakkers, L., Timmer, J., Kool, L., & Van Est, R. (2018). Societal and ethical issues of digitization. *Ethics and Information Technology*, 20, 127-142.
- Rutgers, M. R. (2008). Sorting out public values? On the contingency of value classification in public administration. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1), 92-113.
- Rutgers, M. R. (2015). As good as it gets? On the meaning of public value in the study of policy and management. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 29-45.

- Savaya, R., & Gardner, F. (2012). Critical reflection to identify gaps between espoused theory and theory-in-use. *Social Work, 57*(2), 145–154.
- Sawyer, S., & Rosenbaum, H. (2000). Social informatics in the information sciences: Current activities and emerging directions. *Informing science, 3*, 89–95.
- Schein, E. H. (2004). *Organizational culture and leadership*. New York: John Wiley and Sons Inc.
- Schmidt, W. H., & Posner, B. Z. (1986). Values and expectations of federal service executives. *Public Administration Review, 46*(4), 447–454.
- Schnitzler, H. (2021). *Wij nihilisten*. Uitgeverij De Bezige Bij.
- Schokker, J. T. (1996). *Wet en informatiesysteem in de maak*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam].
- Schou, J., & Pors, A. S. (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social policy & administration, 53*(3), 464–477.
- Schram, J., den Uijl, H., & Van Twist, M. (2021). *Actuele kwestie, klassieke afweging*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Schumacher, A., Sihm, W., & Erol, S. (2016). Automation, digitization and digitalization and their implications for manufacturing processes. In *Innovation and Sustainability Conference Bukarest* (pp. 1–5). Amsterdam: Elsevier.
- Schwartz, S. H. (2005). Robustness and fruitfulness of a theory of universals in individual human values. *Valores e trabalho, 56*–85.
- Sharon, T. (2023). *Towards a theory of justice for the digital age*. In *defence of sphere and value-pluralism*. Nijmegen: Radboud University.
- Snellen, I. (2002). Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants. *International Review of Administrative Sciences, 68*(2), 183–198.
- Snellen, I. T. M., Balfort, C. L., Donk, W. B. H. J., Henkes, H., Stevens, J. J. M., & Westra, R. L. N. (1989). *Informatisering in het openbaar bestuur: Indicaties voor politiek-inhoudelijke sturing*.
- Snijkers, K. (2005). E-government: ICT from a public management perspective. In *13th annual NISPACEE conference* (pp. 19–21).
- Sociale Verzekeringsbank. (z.d.a). *Tijdelijk onderdak bieden aan Oekraïners zonder gevolgen AOW*. <https://www.svb.nl/nl/over-de-svb/jaarverslag/berichten/tijdelijke-regeling-onderdak-oekraïners-zonder-gevolgen-aow>.
- Sociale Verzekeringsbank. (z.d.b). *Wat is AOW*. <https://www.svb.nl/nl/aow/wat-is-aow/wat-is-aow>.
- Soss, J. (2021). On Casing a Study versus Studying a Case. In Simmons, E. S., & Smith, R. N., (Eds.), *Rethinking Comparison: Innovative Methods for Qualitative Political Inquiry* (pp. 84–106). Cambridge University Press.
- Spicer, M. W. (2001). Value pluralism and its implications for American public administration. *Administrative Theory & Praxis, 23*(4), 507–528. <https://doi.org/10.1080/10841806.2001.11643542>.
- Spicer, M. W. (2009). Value conflict and legal reasoning in public administration. *Administrative Theory & Praxis, 31*(4), 537–555.
- Steen, T., & Schott, C. (2019). Public sector employees in a challenging work environment. *Public Administration, 97*(1), 3–10.
- Steenhuisen, B., & Van Eeten, M. (2008). Invisible trade-offs of public values: Inside Dutch railways. *Public Money and Management, 28*(3), 147–152.
- Stevenson, L. (2025). *Making centrality central: Studying institutional logics in hybrid organizations*. [Doctoral Thesis, Radboud University Nijmegen]. Eburon.

- Stevenson, L., Honingh, M., & Brandsen, T. (2024). Putting centrality central in the study of institutional complexity: On the relative and relational aspects of the centrality of institutional logics. *Organization Theory*, 5(2), 26317877241257209.
- Stewart, J. (2006). Value conflict and policy change. *Review of Policy Research*, 23(1), 183-195.
- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance?. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.
- Swanborn, P. G. (2013). *Case studies: wat, wanneer en hoe?*. Boom Lemma uitgevers.
- Tangi, L., Janssen, M., Benedetti, M., & Noci, G. (2021). Digital government transformation: A structural equation modelling analysis of driving and impeding factors. *International Journal of Information Management*, 60, 102356.
- Teodoro, M. P. (2014). When professionals lead: Executive management, normative isomorphism, and policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4), 983-1004.
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17(4), 457-486.
- Tholen, B. (2016). Drawing the line: On the public/private distinction in debates on new modes of governance. *Public Integrity*, 18(3), 237-253.
- Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties. (2021). *Klem tussen balie en beleid*. <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/tijdelijke-commissie-uitvoeringsorganisaties/eindrapport>
- Trommel, W. A. (2018). *Veerkrachtig bestuur: Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Trope, Y., & Liberman, N. (2010). Construal-level theory of psychological distance. *Psychological Review*, 117(2), 440-463.
- Tummers, L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1126.
- Van de Donk, W. B. H. J. (1997). *De arena in schema: Een verkenning van de betekenis voor de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*. Koninklijke Vermande.
- Van de Donk, W., & Depla, P. (1993). Wie stuurt de vernieuwing? Raadsinformatiesystemen als ontmoeting van politiek en technologie. *Bestuurskunde* 2, 6.
- Van den Steen, E. 2009. Organizational beliefs and managerial vision. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 21(1), 256-284.
- Van de Poel, I. (2013). Translating values into design requirements. *Philosophy and engineering: Reflections on practice, principles and process*, 253-266.
- Van de Poel, I. (2018). Design for value change. *Ethics and Information Technology*, 1-5. <http://dx.doi.org/10.1007/s10676-018-9461-9>.
- Van de Poel, I., & Royakkers, L. (2011). *Ethics, technology, and engineering: An introduction*. Wiley- Blackwell.
- Van der Wal, Z. (2008). *Value solidity. Differences, similarities and conflicts between the organizational values of government and business*. [Doctoral Thesis, VU University Amsterdam].
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Lasthuizen, K. (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public administration*, 86(2), 465-482.
- Van der Wal, Z., De Graaf, G., & Lawton, A. (2011). Competing values in public management: Introduction to the symposium issue. *Public Management Review*, 13(3), 331-341.

- Van der Wal, Z., & Huberts, L. (2008). Value solidity in government and business: Results of an empirical study on public and private sector organizational values. *The American Review of Public Administration*, 38(3), 264-285.
- Van der Wal, Z., Huberts, L., Van den Heuvel, H., & Kolthoff, E. (2006). Central values of government and business: Differences, similarities and conflicts. *Public Administration Quarterly*, 30(3), 314-364.
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2015). From galaxies to universe: A cross-disciplinary review and analysis of public values publications from 1969 to 2012. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13-28.
- Van der Wal, Z., & Van Hout, E. T. J. (2009). Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. *International Journal of Public Administration*, 32(3), 220-231. <https://doi.org/10.1080/01900690902732681>.
- Van Huffelen, A. (2022). *Een stap verder in de waardengedreven digitale transitie*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/04/09/een-stap-verder-in-de-waardengedreven-digitale-transitie>.
- Van Kleef, D., Steen, T., & Schott, C. (2019). Informal socialization in public organizations: Exploring the impact of informal socialization on enforcement behaviour of Dutch veterinary inspectors. *Public Administration*, 97(1), 81-96. <https://doi.org/10.1111/padm.12375>
- Van Maanen, J., & Schein, E. (1979). Toward a theory of organizational socialization. In Staw, B. (Ed.), *Research in organizational behavior* (pp. 209-264). Greenwich, CT: JAI Press.
- Van Rooij, A. (2024). *ICT als zelfreferentiële beroepspraktijk*. In R. in 't Veld (Ed.), *Verstrikt in het vangnet: Systeemfalen sociaal domein – analyse en therapie* (pp. 94-107). Eburon.
- Van Staa, A., & Evers, J. (2010). 'Thick analysis': Strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Kwalon*, 15(1).
- Van Wart, M. (1998). *Changing public sector values*. Hamden, CT: Garland.
- Vrana, J., & Singh, R. (2021). Digitization, digitalization, and digital transformation. *Handbook of nondestructive evaluation 4.0*, 1-17.
- Vydra, S., & Klievink, B. (2019). Techno-optimism and policy-pessimism in the public sector big data debate. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101383.
- Wæraas, A. (2022). Thematic analysis: Making values emerge from texts. In Espedal, G., Løvaas, B. J., Sirris, S., Wæraas, A. (Eds.), *Researching values: Methodological approaches for understanding values work in organisations and leadership* (pp. 153-170). Cham: Springer International Publishing.
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr, Siebeck.
- West, K., & Davis, P. (2011). What is the public value of government action? Towards a (new) pragmatic approach to values questions in public endeavours. *Public Administration*, 89(2), 226-241
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2011). *iOverheid*. Amsterdam University Press.
- Widlak, A., van Eck, M., & Peeters, R. (2020). Towards principles of good digital administration: Fairness, accountability and proportionality in automated decision-making. *The Algorithmic Society*, 67-83. Routledge.
- Wilensky, H. L. (1964). The professionalization of everyone?. *American Journal of Sociology*, 70(2), 137-158.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Winner, L. (1980). Do artifacts have politics?. *Daedalus*, 109(1), 121-136.
- Yin, R. K. (2009a). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). Sage.
- Yin, R. K. (2009b). How to do better case studies. *The SAGE handbook of applied social research methods*, 2, 254-282.

- Zaki, B. L. (2024). Hello darkness my old friend: How policy learning can contribute to value destruction. *Policy Studies Journal*, 52(4), 907-924.
- Zouridis, S. (2000). *Digitale disciplining: Over ICT, organisatie, wetgeving en het automatiseren van beschikkingen*. [Doctoral Thesis, Tilburg University].
- Zouridis, S., Van Eck, M., & Bovens, M. (2019). Automated discretion. In Evans, T., & Hupe, P. (Eds.), *Discretion and the quest for controlled freedom* (pp. 313-329). Cham: Springer International Publishing.
- Zuurmond, A. (1994). *De infocratie. Een theoretische en empirische heroriëntatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk*. [Doctoral Thesis, Erasmus University Rotterdam].
- Zuurmond, A. (2021). *De postkoets met hulpmotor heeft nu zijn langste tijd wel gehad*. <https://www.kennisvandeoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/12/17/de-postkoets-met-hulpmotor-heeft-nu-zijn-langste-tijd-wel-gehad>.
- Zuurmond, A. (2025). *Dwars door de orde*. <https://www.open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/publicaties/2025/04/16/dwars-door-de-orde>.

Bijlagen

Bijlage 1. Lijst met respondenten

Tabel B1.1 Overzicht respondenten verkennende dataverzameling

#	Organisatie
1.	Utrecht Universiteit
2.	Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU)
3.	Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK)
4.	Europese Commissie
5.	Radboud Universiteit
6.	CAK
7.	Leiden Universiteit
8.	SVB
9.	<i>Zelfstandig</i>
10.	Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
11.	RINIS
12.	SVB
13.	BD
14.	Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
15.	BD
16.	SVB
17.	SVB
18.	<i>Zelfstandig</i>
19.	SVB
20.	CAK
21.	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
22.	RINIS
23.	Europese Commissie
24.	Ministerie SZW
25.	Ministerie SZW

Tabel B1.2 Overzicht respondenten definitieve dataverzameling en feedbackronde

Belastingdienst

#	Afdeling	Professionele groep
1.	MKB – Keten Loonheffing	Manager
2.	CAP – Keten Loonheffing	Ondersteuner
3.	Informatievoorziening en Databeheersing	IT-specialist
4.	MKB – CLO	Uitvoerder
5.	MKB	Manager
6.	Control & Finance	Ondersteuner
7.	MKB – CLO	Uitvoerder
8.	MKB – CLO	Uitvoerder
9.	MKB – CLO	Manager
10.	MKB – Keten Loonheffing	Ondersteuner
11.	MKB	Manager
12.	CAP – Gegevens	IT-specialist

Sociale Verzekeringsbank

#	Afdeling	Professionele groep
13.	DSV – Ondersteuning	Ondersteuner
14.	IT	IT-specialist
15.	DSV – Aow	Uitvoerder
16.	IT – Architectuur	IT-specialist
17.	<i>Programma-team</i>	Ondersteuner
18.	DSV – Toepasselijke wetgeving	Ondersteuner
19.	Application Management Sociaal	IT-specialist
20.	DSV – Aow internationaal	Uitvoerder
21.	DSV – Beheer en ontwikkeling	Manager
22.	IT – Business support	IT-specialist
23.	IT – Business support	IT-specialist
24.	DSV	Manager
25.	Application Management Sociaal	IT-specialist
26.	DSV – Akw (kinderbijslag)	Uitvoerder
27.	DSV	Manager
28.	DSV – Beheer en ontwikkeling	Ondersteuner
29.	DSV – Team internationaal	Ondersteuner
30.	DSV – Aow	Uitvoerder

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

#	Afdeling	Professionele groep
31.	EURES – Import WW	Uitvoerder
32.	CIO-office	IT-specialist
33.	Gegevensdiensten	Ondersteuner
34.	Bijzondere Zaken	Ondersteuner
35.	Organisatie Project professionals	Manager
36.	EURES – Import WW	Uitvoerder
37.	Bijzondere Zaken	Ondersteuner
38.	Gegevensdiensten	Manager
39.	Bijzondere Zaken	Uitvoerder
40.	Bijzondere Zaken – Informatievoorziening	IT-specialist
41.	Bijzondere Zaken – Ziektewet	Ondersteuner
42.	Bijzondere Zaken – Informatievoorziening	IT-specialist
43.	Bijzondere Zaken – Informatievoorziening	IT-specialist
44.	Gegevensdiensten	IT-specialist
45.	CIO-Office	IT-specialist
46.	Organisatie project professionals	Manager
47.	Bijzondere Zaken	Ondersteuner
48.	Bijzondere Zaken	Ondersteuner

Bijlage 2. Datamanagementplan

1). Dataverzameling

De data die ten grondslag liggen aan dit proefschrift zijn verzameld tijdens twee rondes van interviews (open en semigestructureerde interviews) en focusgroepen, uitgevoerd binnen de drie uitvoeringsorganisaties. De toestemming is steeds bevestigd voorafgaand aan de interviews of focusgroepen. Bij de open interviews is mondeling toestemming gevraagd voor het maken van notities en het eventueel gebruiken van fragmenten uit het gesprek in het proefschrift. Voor de semigestructureerde interviews is schriftelijke toestemming gevraagd voor het opnemen van het gesprek en het gebruik van interviewfragmenten, waarbij gebruik is gemaakt van een informatie- en toestemmingsformulier (zie Bijlage 3). Deze interviews zijn opgenomen en volledig getranscribeerd. Bij de focusgroepen, die zijn gehouden met reeds geïnterviewde respondenten, is enkel mondeling toestemming gevraagd voor opname en gebruik.

2). Opslag en beveiliging

Tijdens het onderzoek is alle digitale data opgeslagen op een met wachtwoord beveiligde werkcomputer van de Radboud Universiteit, met regelmatige back-ups op een beveiligde netwerkschijf. Na afronding van het proefschrift worden de data voor ten minste tien jaar opgeslagen in het Radboud Data Repository, conform het databeleid van de universiteit. Dit is in lijn met het FAIR-principe (*Findable, Accessible, Interoperable, Reusable*). Voor niet-digitale data, zoals de notities, geldt dat deze veilig worden bewaard in een afgesloten kast binnen een beveiligde onderzoeksruimte. Deze papieren documenten worden na afronding van het proefschrift eveneens ten minste tien jaar bewaard, conform het databeleid van de Radboud Universiteit.

3). Anonimiteit en vertrouwelijkheid

Bij het beschrijven en citeren van de data in het proefschrift is zorgvuldig omgegaan met de privacy van de deelnemers. Namen en directe identificerende gegevens worden niet gepubliceerd. Vanwege de aard van het onderzoeksmateriaal, dat onder meer bestaat uit persoonlijke opvattingen en verwijzingen naar collega's, afdelingen of een organisatie, is volledige anonimisering echter niet mogelijk. De data blijven daardoor als kritisch geclassificeerd: ook zonder naam of contactgegevens kunnen uitspraken in specifieke context herleidbaar zijn. Daarom zullen de ruwe data niet openbaar beschikbaar worden gesteld. Ook de respondentenlijst wordt niet publiek gedeeld, in lijn met de gemaakte afspraken met de deelnemers.

In overleg met de juridische afdelingen van de drie betrokken uitvoeringsorganisaties en de juridische dienst van de Radboud Universiteit zijn formele afspraken gemaakt over het verzamelen, gebruiken en delen van de onderzoeksdata. Deze afspraken omvatten onder meer:

- De promovendus zal geen persoonsgegevens verwerken.
- De promovendus zal vertrouwelijke informatie die in het kader van het onderzoek wordt verkregen, met uiterste zorgvuldigheid beheren en bewaken.
- De data worden uitsluitend gebruikt ten behoeve van het promotieonderzoek.
- Op verzoek krijgen individuele deelnemers inzicht in hun eigen gegevens.
- Op verzoek ontvangen organisaties inzicht in de interpretatie van de verzamelde data (geanonimiseerde versie met duiding van de resultaten).
- Inzage betekent niet dat de organisaties invloed hebben op de onderzoeksbevindingen. In het kader van wetenschappelijke integriteit is expliciet afgesproken dat de organisaties geen inhoudelijke invloed uitoefenen op de conclusies.
- Wel mogen individuele deelnemers en organisaties na inzage bepalen of zij willen blijven deelnemen aan het onderzoek; zij mogen op elk moment aangeven dat zij zich uit het onderzoek terugtrekken.
- Voordat onderzoeksresultaten openbaar worden gemaakt (in het proefschrift of elders), worden de bevindingen eerst gedeeld met de betreffende organisaties.

4). Toegankelijkheid en hergebruik

De onderzoeksdata worden niet publiek toegankelijk gemaakt, vanwege het eerdergenoemde risico op herleidbaarheid en de vertrouwelijkheid van de informatie. Wel worden metadata over het onderzoek opgeslagen in het Radboud Data Repository, zodat toekomstige onderzoekers inzicht kunnen krijgen in de aard van het onderzoek en de context waarbinnen het is uitgevoerd. Hergebruik van de data is daardoor slechts mogelijk binnen de beperkingen die voortkomen uit vertrouwelijkheid, ethiek en juridische afspraken.

Bijlage 3. Informatie- en toestemmingsformulier

INFORMATIE- EN TOESTEMMINGSFORMULIER DEELNEMERS > 18 JAAR

U bent uitgenodigd om deel te nemen aan een onderzoeksproject waarin de relatie tussen digitalisering en publieke waarden wordt onderzocht binnen drie verschillende uitvoeringsorganisaties in Nederland (Belastingdienst, SVB en UWV). Dit onderzoeksproject wordt uitgevoerd door Noortje Hoevens, PhD-kandidaat Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. De procedure omvat het door de onderzoeker worden geïnterviewd. De vragen gaan over waardenovertuigingen rondom algemene werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin, de casus van digitalisering 'EESSI' en bijbehorende waarden-afwegingen. Het gesprek duurt ongeveer anderhalf uur. Het interview zal worden opgenomen op een geluidsband en er worden aantekeningen gemaakt. Uw contactgegevens [naam, e-mailadres, etc.] worden veilig opgeslagen door de hoofdonderzoeker.

Vertrouwelijkheid van de onderzoeksgegevens

De onderzoekers die betrokken zijn bij dit onderzoek zullen de onderzoeksgegevens gebruiken voor academische publicaties en presentaties. De gegevens kunnen voor andere onderzoeken worden gebruikt, maar uitsluitend door de in dit formulier genoemde onderzoekers. Resultaten in presentaties en wetenschappelijke publicaties kunnen niet naar u worden herleid. De gegevens worden niet gedeeld met of hergebruikt door andere onderzoekers. De onderzoeksgegevens zullen veilig worden opgeslagen volgens de richtlijnen voor het beheer van onderzoeksgegevens van de Radboud Universiteit en alleen toegankelijk zijn voor de academische gemeenschap voor de controle van de onderzoeksintegriteit gedurende een periode van tien jaar.

Vrijwillige deelname

Uw deelname aan dit onderzoek is vrijwillig. Dit betekent dat u uw deelname en toestemming op elk moment tijdens de periode van het verzamelen van gegevens kunt stopzetten en intrekken, zonder opgave van reden. Tot zes weken na deelname kunt u uw persoonsgegevens en onderzoeksgegevens laten verwijderen door een verzoek te sturen naar noortje.hoevens@ru.nl.

Meer informatie

We willen u alvast hartelijk danken voor het deelnemen aan dit onderzoek. Uw deelname helpt om de kennis over de omgang van uitvoeringsorganisaties met digitale programma's

te verbeteren. Heeft u vragen naar aanleiding van dit onderzoek, nu of in de toekomst, neem dan contact op met Noortje Hoevens, 06-13721313, noortje.hoevens@ru.nl.

Als u klachten heeft over dit onderzoek, neem dan contact op met de onderzoeker *of* neem contact op met de vertrouwenspersonen voor academische integriteit via email: vertrouwenspersonen@ru.nl *of* neem contact op met de Commissie Wetenschappelijke Integriteit van de Radboud Universiteit. De secretaris van de commissie is Mr. M. Steenbergen, (m.steenbergen@bjz.ru.nl of 024 3611578) Bestuurlijke & Juridische Zaken.

Meer informatie over de Commissie Wetenschappelijke Integriteit vindt u hier: /

TOESTEMMING

Door ondertekening van dit formulier/ door te klikken op de knop 'Akkoord' geeft u aan dat:

- u ten minste 18 jaar bent
- u deze informatie hebt gelezen en begrepen
- u vrijwillig instemt met deelname
- u ermee akkoord gaat dat uw gegevens hergebruikt kunnen worden door de hoofdonderzoeker voor toekomstige projecten

Als u niet wilt deelnemen aan het onderzoek, kunt u de deelname weigeren door dit formulier niet te ondertekenen of door hieronder 'Ik wil niet deelnemen' dik te drukken.

Akkoord | Ik wil niet deelnemen

Datum:

Naam:

Handtekening:

Bijlage 4. Overzicht afdelingen

Tabel B4. Afdelingen

Belastingdienst	SVB	UWV
Centraal Administratieve Processen (directie)	IT - Application Management Sociaal - Architectuur	Bijzondere Zaken - Informatievoorziening
Central Liaison Office (concerndirectie Fiscale en Juridische Zaken) - Wederzijdse Bijstand Invordering	IT - Architectuur	CIO-Office
Control & Financien (concerndirectie)	Dienstverlening Sociale Zaken - Akw (kinderbijslag) - Aow (pensioen)	EURES
Midden- en Kleinbedrijf (directie) - Business ontwikkeling	Dienstverlening Sociale Zaken - Beheer en ontwikkeling	Gegevensdiensten
Informatievoorziening (directie)	Dienstverlening Sociale Zaken - Business support/ projectmanagement	Organisatie Project Professionals
Loonheffingen (keten)	Dienstverlening Sociale Zaken - Team internationaal	

Bijlage 5. Interviewguide

1). Introductie

- Doel interview toelichten
- Uitleg geven over anonimiteit en gebruik van gegevens
- Toestemming vragen voor opname

2). Inleiding (periode, functie, afdeling)

- Huidige functie en afdeling?
- Vanuit welke functie en afdeling betrokken bij EESSI?
- Voor welke periode betrokken (geweest) bij EESSI?

3). Percepties omtrent doelen (afdeling en organisatie)

- Wat is mooi aan jouw werk? En wat juist niet?
 - Wat waardeer je het meest/minst in je functie?
 - Waar ben je het meest/minst trots op?
- Wat vind je belangrijk in je werk?
 - Hoe geef je daar invulling aan?
- Welk doel streef je op dagelijkse basis na?
- Kan je een dilemma beschrijven waar je in jouw werk tegenaan loopt?
 - Hoe ga je daar mee om?
- Waar staat jouw organisatie voor?
- Waarom is jouw organisatie belangrijk?
- Hoe draagt jouw functie bij aan het doel van de organisatie?

4). Digitalisering (EESSI)

- Wat is er mooi aan digitalisering in het algemeen? En wat juist niet?
- Wat vind je belangrijk aan digitalisering?
 - Wat is het doel van digitalisering in het algemeen? / Welk doel streef je na met digitalisering?
- Hoe zou digitalisering eruit moeten zien in jouw organisatie? En in de publieke sector?
- Hoe verhoudt digitalisering zich tot publieke dienstverlening?

5). Digitalisering (EESSI)

- Wat is er mooi aan EESSI? En wat juist niet?
- Wat vind je belangrijk aan EESSI?
 - Wat is volgens jou het doel van EESSI? / Welk doel streef je na met EESSI?
- Hoe zou EESSI eruit moeten zien in jouw organisatie? / Hoe zou het beter kunnen?
- Hoe verhoudt EESSI zich tot publieke dienstverlening?

6. Omgang met digitalisering (EESSI)

- Wat ging goed (en waarom)?
- Wat ging minder goed of was lastig (en waarom)?
- Kan je een dilemma omschrijven die zich voordeed tijdens EESSI? En hoe ben je daar mee omgegaan?
 - Kan je een voorbeeld geven van een beslissing die je hebt moeten nemen tijdens EESSI? Welke overwegingen speelden daarbij een rol?

BIJVOORBEELD

- Positieve/negatieve uitvoeringstoets;
 - wel/niet live gaan met BUC's;
 - voorloper/achterloper;
 - intern/extern beheer (RINIS);
 - agile/waterval methodiek
- Als je opnieuw zou mogen beginnen, wat zou je (met de kennis van nu) adviseren?

Bijlage 6. Centraliteit van publieke waarden

Tabel B6.1 Centrale waarden in het kader van werk

Professionele groep	Waarde	Respondent	Citaat
<i>Managers</i> (10 medewerkers)	Resultaatgerichtheid	R1, R5, R9, R11, R20, R46 = 6 managers >50% = kenmerkend	<p>'En dan is het de vraag: wat ga je doen? Ga je een half jaar wachten? Nou ja, dat zit niet in mijn aard. Dus dan verzin je een list om hem niet door de architect te laten opmaken maar doe je het op een andere wijze. Dan doe je het niet netjes volgens de spelregels van UWV maar je krijgt wel je architecture sign off' (R35).</p> <p>'Als projectmanager heb je gewoon een klus te klaren, maar sta je niet per se ergens voor. Dan ben je gewoon bezig met het uitvoeren van de opdracht die je hebt gekregen' (R46).</p> <p>'Mijn voortgangsrapportage begon met een basisslide en altijd stond daarin op slide één het doel waar we naartoe werkten. En daarna gekoppeld welke stappen daarin moesten worden gezet om dat te gaan doen en wat de status was op dat punt, en dat altijd weer terug proberen te herleiden naar het doel' (R1).</p>
<i>IT-specialisten</i> (14 medewerkers)	Waarde interne belanghebbenden	R12, R16, R22, R23, R25, R32, R40, R43, R44, R45 = 10 IT-specialisten >50% = kenmerkend	<p>'Dat is wel het leukste in ieder geval, als je een opdracht of een klus hebt, dat je daar gewoon iets betekent voor collega's waardoor het werk wat makkelijker gaat' (R23).</p> <p>'Ik vind het heel belangrijk dat wij als team echt ten dienste kunnen staan van de mensen in de uitvoering, dus de mensen die het echte werk doen zeg maar. Dat vind ik het allerbelangrijkste. Om daadwerkelijk voor de mensen die de applicatie gebruiken aan de gang te gaan en zorgen dat ze beter, sneller en prettiger in hun werk zitten' (R42).</p> <p>'Wij als IV hè, wij zijn er natuurlijk om de uitvoering te ondersteunen. Wij zijn faciliterend en nou, dat wordt dus ook nog weleens vergeten, hè. Maar goed, ik zou het fijn vinden als wij dus meer focus daar op leggen' (R43).</p> <p>'Dat kan eigenlijk maar één antwoord, het leveren van businesswaarde. Dat is de essentie van mijn werk. Zorgen dat elke sprint weer iets oplevert waar de uitvoering iets aan heeft' (R25).</p> <p>'Dan ben je eigenlijk een representatief voor de gebruikers van de systemen. Dus er zijn allemaal mensen die applicaties gebruiken om hun werk te kunnen doen. Die applicaties worden onderhouden en beheerd door de ICT en daartussen zit de functioneel beheerder en die helpt dus als er iets mis is met het systeem, zodat een gebruiker zijn werk weer kan doen' (R12).</p>

Tabel B6.1 Vervolg

Professionele groep	Waarde	Respondent	Citaat
<i>Uitvoerders</i>	Klantvriendelijkheid	R15, Rz6, R30, R36, R39 = 5 uitvoerders >50% = kenmerkend	<p>'Ik vind het vooral belangrijk dat we contact houden met deze mensen, dat er goed contact is. En dat die mensen gewoon goed worden opgevangen' (R36).</p> <p>'Het is niet zo lastig om een klant in beeld te houden. Af en toe een klant te bellen. Het kost helemaal niets om even iemand te bellen om te vragen of er vragen zijn? Hoe het met hem gaat? En of hij hulp nodig heeft' (R36).</p> <p>'Wij worden geacht om binnen zoveel seconden gewoon de telefoon op te nemen. We hebben geen callcenter. Iedereen die ons belt, die wordt... allemaal hebben we telefoondiensten. En elke collega die zit in een bepaalde shift. En de klant, die heeft meteen een medewerker aan de telefoon. Laatst zat iemand letterlijk nog met de mond vol: Oh, ik dacht dat ik eerst een keuzemenu kreeg'. Nee. Dat is dus niet zo. En dat is best wel heel fijn om dan te horen en dat geef je zelf als medewerker ook wel een bepaalde stimulans om het gewoon ook leuk te doen natuurlijk, richting de klant' (R30).</p> <p>'Wij proberen op het moment... we sturen dan heel wat brieven uit en eventueel een herinneringsbrief, maar we proberen dan ook mensen gewoon telefonisch. Van: waarom wordt er iets niet teruggestuurd? Dat kan van allerlei redenen zijn, maar dat soort dingen' (R26).</p>

Tabel B6.2 Centrale waarden in het kader van digitalisering in abstracte zin

Professionele groep	Waarde	Respondent	Citaat
IT-specialisten (14 medewerkers)	Gelijkheid	R12, R14, R19, R23, R32, R42, R44 = 7 IT-specialisten >50% = kenmerkend	'Dat stukje subjectiviteit wat erin zat, dat dat misschien wel minder is geworden. En dat is goed hè. Want of je nou in Groningen of in Heerlen of in Amsterdam een uitkering aanvraagt, dan krijg je altijd dezelfde uitkering. Terwijl als je op maandagochtend een uitkering aanvraagt en degene is nog niet helemaal wakker bij wijze van spreken, dat zou niet uit mogen maken' (R47). 'De dienstverlening is ook heel erg voorspelbaar. Dus als je dezelfde data erin stopt, in de machine, dan krijg je dezelfde resultaten eruit. Dus daarmee is het altijd handig: je weet precies waar je aan toe bent' (R32). 'Nou, dat je gewoon zonder mensen voor te trekken of weer ik veel wat, dus conform regels' (R14).
Uitvoerders (10 medewerkers)	Juistheid, toegankelijkheid	R4, R8, R21, R26, R30, R36, R39 = 7 >50% = kenmerkend R7, R8, R15, R21, R26, R31, R36, R39 = 8 uitvoerders	'En systemen maken gewoon minder fouten dan mensen. Zo simpel is het. Hoe meer je niet door mensen laat doen, hoe minder foutgevoelig het is' (R4). 'Ik zou eigenlijk zeggen dat de... wat vroeger allemaal op papier ging wat handmatig werd ingevuld, de risico's veel groter waren aan fouten' (R26). 'Laat ik het zo zeggen: vroeger kreeg je formulieren binnen waarin gewoon... waarin handgeschreven was. Wat soms niet te lezen was. Wat je door drie, vier collega's wat staat hier? Nou, we denken dat dat er staat. En als het digitaal gaat, is het gewoon duidelijk' (R30). 'Ook minder kans op fouten hè? Wij zijn ook maar mensen en we maken ook fouten en als je dan automatiseert en digitaliseert dan heeft dat... de kans op fouten is aanmerkelijk kleiner. Soms wordt nog wel eens gezegd van: de computer heeft een fout gemaakt. Nee, dan heeft de mens een fout gemaakt want jij zit er achter. Jij hebt het ingevoerd' (R30).

Bijlage 7. Wettelijke basis EESSI

EESSI kent een lange voorgeschiedenis; al vanaf 1971 wordt er op Europees niveau gesproken over elektronische gegevensuitwisseling in het Europese sociale domein in het kader van het vrije verkeer van personen (Document UWV3, 2022). Het vrije verkeer van personen is voor burgers uit de EU/EFTA-landen een fundamenteel recht (Document UWV1, 2017). Deze burgers kunnen binnen de EU/EFTA-ruimte vrij reizen, wonen en werken. Aangezien burgers in verschillende lidstaten werkzaamheden kunnen uitvoeren, is het mogelijk dat zij in aanraking komen met verschillende stelsels van sociale zekerheid. Om volledige toegang tot sociale zekerheid te garanderen voor migrerende werknemers, zelfstandigen, en hun gezinsleden, beschermt de Europese Unie de rechten van burgers die transnationaal wonen en werken via verschillende regels (Document UWV1, 2017). De praktische toepassing van deze regels vergt gegevensuitwisseling tussen de sociale zekerheidsinstellingen van de lidstaten.

Sociale zekerheidsregelingen voor werknemers, zelfstandigen, en hun gezinsleden die zich binnen de EU/EFTA-ruimte verplaatsen – destijds de Europese Economische Gemeenschap (EEG) – werden voor het eerst vastgelegd in Verordening nr. 1408/71/EEG. Deze verordening dateert uit 1971 en werd in de tussentijd herhaaldelijk gewijzigd en bijgewerkt, als gevolg van ontwikkelingen op het communautaire niveau, waaronder uitspraken van het Hof van Justitie, en aanpassingen in nationale wetgevingen (Verordening 883, ov. 3, p. 2, 2004). Zodoende zijn de coördinatievoorschriften op het gebied van sociale zekerheid uitgebreid en complex geworden. Met het oog op het waarborgen van het vrije verkeer van personen werd daarom besloten om deze voorschriften te vervangen, moderniseren en vereenvoudigen middels de twee Europese verordeningen inzake de Coördinatie van Socialezekerheidsstelsels: Verordening nr. 883/2004/EU en Verordening nr. 987/2009/EU. Hierbij zijn de eigen kenmerken van nationale sociale zekerheidswetgevingen gerespecteerd, aangezien er enkel een coördinatiemethode werd uitgewerkt (Verordening 883, ov. 4, p. 2, 2004). Daarnaast werd besloten om de coördinatievoorschriften te herzien. De gegevensuitwisseling via papieren formulieren bleek immers langzaam, kostbaar en foutgevoelig te zijn, met het gevolg dat burgers lang moesten wachten op berichten (Document UWV1, 2017).

De voorschriften omtrent het coördineren van nationale sociale zekerheidsstelsels hebben als doel de levensstandaard en de arbeidsomstandigheden van migrerende burgers te verhogen (Verordening 883, ov. 1, p. 2, 2004). De beleidsverordening

883/2004 (zie Tekst box B7.1) is hierbij gericht op het moderniseren van de voorschriften voor het coördineren van de nationale sociale zekerheidsstelsels van de lidstaten en voorziet de lidstaten van uitvoeringsmaatregelen en procedures. Specifiek richt deze verordening zich op het simplificeren en harmoniseren van de uitwisseling van socialezekerheidsgegevens (Document UWW3, 2022).

Tekst box B7.1 Verordening 883/2004/EU

Verordening 883/2004/EU is van toepassing op 'onderdanen van een EU-lidstaat, staatlozen en vluchtelingen die in één van de lidstaten wonen en op wie de wetgeving van één of meer lidstaten van toepassing is of is geweest. Tevens is de verordening van toepassing op de gezinsleden en nabestaanden van de in de vorige zin genoemde personen' (Verordening 883, ov. 7, p. 3, 2004). Daarnaast heeft de verordening betrekking op de volgende takken van sociale zekerheid: 'prestaties bij ziekte; moederschaps- en daarmee gelijkgestelde vaderschapsuitkeringen; uitkeringen bij invaliditeit; uitkeringen bij ouderdom; uitkeringen aan nabestaanden; prestaties bij arbeidsongevallen en beroepsziekten; uitkeringen bij overlijden; uitkeringen bij werkloosheid; uitkeringen bij vervroegde uittreding; gezinsbijslagen' (Verordening 883, Artikel 3, lid 1, 2004).

Daarnaast stelt Verordening 987/2009 (zie Tekst box B7.2) de wijze van het uitwisselen van informatie, de samenwerking, en wederzijdse bijstandverlening tussen de organen vast – en daarmee de toepassingswijze van Verordening 883/2004. Deze verordening, ook aangeduid als de toepassingsverordening, schrijft het gebruik van elektronische communicatie voor om snelle en betrouwbare gegevensuitwisseling tussen de sociale zekerheidsinstellingen van de lidstaten te realiseren (Verordening 987/2009, ov. 3, p. 1, 2009). De elektronische communicatie moet betrokkenen in staat stellen om middels een IT-systeem de verwerking van procedures sneller af te wikkelen, wat uiteindelijk bijdraagt aan nauwere en efficiëntere samenwerking tussen de lidstaten. Nauwe en efficiënte samenwerking wordt als essentieel verondersteld zodat de personen die onder Verordening 883/2004 vallen hun rechten kunnen uitoefenen onder de meest gunstige voorwaarden (Verordening 987/2009, ov. 2, p. 1, 2009).

Tekst box B7.2 Verordening 987/2009/EU

Verordening 987/2009/EU stelt dat 'door de organen onverwijld alle gegevens verstrekt of uitgewisseld worden die nodig zijn voor de vaststelling van de rechten en plichten van degenen op wie de basisverordening van toepassing is. De uitwisseling van deze gegevens tussen de lidstaten geschiedt hetzij rechtstreeks tussen de organen zelf, hetzij indirect via de verbindingsorganen' (Artikel 2, lid 2, 2009). Daarnaast wordt voor de toepassing van gegevensuitwisseling 'de uitwisseling tussen de autoriteiten en organen van de lidstaten en de personen die onder de basisverordening vallen, gebaseerd op de beginselen van openbare dienstverlening, efficiëntie, actieve bijstand, snelle verstrekking en toegankelijkheid, inclusief e-toegankelijkheid, met name voor mensen met een handicap en ouderen' (Verordening 987, Artikel 2, lid 1, 2009).

Samenvattend werd aanvankelijk in Verordening 1408/71 de basis gelegd voor de coördinatie van de sociale zekerheidsstelsels in Europa. Later werd deze gemoderniseerd door Verordening 883/2004, gericht op het vereenvoudigen en harmoniseren van de coördinatie van sociale zekerheid. In Verordening 987/2009 werden vervolgens de verdere praktische richtlijnen gespecificeerd, inclusief het gebruik van een elektronisch systeem voor de uitwisseling van socialezekerheidsgegevens.

Bijlage 8.

Organisatie en ontwikkelingen rondom EESSI op het Europese en nationale niveau

1). EESSI op het Europese niveau

Op Europees niveau viel de implementatie van het EESSI-project onder de verantwoordelijkheid van de Europese Commissie, specifiek het Directoraat-Generaal (DG) voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (Document UWV3, 2022). Dit DG is beleidsverantwoordelijk voor EESSI en draagt naast de verantwoordelijkheid voor de implementatie van het programma de verantwoordelijk voor de ontwikkelingen en het beheer van de IT voor het centrale deel van EESSI (Document UWV3, 2022). Hoewel de rol van de Europese Commissie in het algemeen faciliterend en ondersteunend is, worden in het geval van EESSI vanuit de Europese Commissie bepaalde werkwijzen voorgeschreven – middels BUC's en SED's – waarvan niet afgeweken kan worden (Mulder, 2024). De Europese Commissie schrijft zodoende voor hoe de uitwisseling tussen lidstaten moet plaatsvinden²⁴.

De koers van EESSI werd uitgezet in verschillende besluitvormings- en overlegstructuren (Document UWV3, 2022). De Administratieve Commissie (AC) en de Technische Commissie (TC) speelden hier een grote rol in. De Administratieve Commissie is een beleidsmatig overlegorgaan dat wordt georganiseerd op het Europese niveau. EESSI is één van de vele onderwerpen op de agenda van de Administratieve Commissie. Deze commissie neemt besluiten op het terrein van sociale zaken en wordt hierbij geadviseerd door de Technische Commissie (Document UWV2, 2018). De Technische Commissie is ook een besluitvormend orgaan, al worden de eventuele besluiten wel voorgelegd aan de Administratieve Commissie. In de Technische Commissie werd omtrent EESSI overlegd over zaken als het invoeren, de werking, en het beheer. Naast de AC en de TC was er een aantal andere gremia waarin medewerkers van de instituten aan verschillende onderwerpen werkten, zoals de Ad Hoc groepen en het *Change Advisory Board*. De Ad Hoc groepen bestaan uit (voornamelijk) juridische experts, technische experts en experts van de uitvoeringsorganisaties. Deze groepen zijn per domein actief en hebben verschillende werkzaamheden gericht op, onder meer, het functioneel beheer van EESSI, de architectuur, het beveiligingsbeleid, de datamodellering, het uitwerken van de procesbeschrijvingen (BUC's) en het definiëren van de elektronische berichten (SED's) (UWV2, 2018). In deze groepen wordt geen land of instituut vertegenwoordigd, maar gehandeld in het belang van EESSI (Document UWV3, 2022). Daarnaast liep het verandermanagement via het *Change Advisory Board*, zij beoordeelden en

²⁴ Voor meer informatie hierover, zie het artikel van Mulder (2024).

prioriteerden verandervoorstellen van het DG en de landen of instituten. Verder vond er maandelijks overleg plaats in de *Business Implementation Group*. In deze werkgroep zaten, naast het DG, de Nederlandse EESSI *Single Point of Contacts* en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en, indien relevant, het ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport. Middels deze werkgroepen hield het DG de ontwikkelingen in Nederland in het zicht en vond er afstemming plaats tussen het Europese en het Nederlandse niveau (Document UWV3, 2022).

Op het Europese niveau konden bij de implementatie verschillende fasen worden onderscheiden. Belangrijke gebeurtenissen binnen deze fasen zijn samengevat en gepresenteerd in Tabel B8.1 (vgl. Document UWV3, 2022). Dit onderzoek richtte zich op het proces vanaf de **tweede fase**. Zoals de tijdlijn laat zien was het EESSI-project echter al lange tijd in beweging voorafgaand aan de start van dit onderzoek.

Tabel B8.1 Tijdlijn EESSI

Fase 1: voorbereiding	1971: Eerste Europese wetgeving betreffende transnationale sociale zekerheid (Veroderning 1408/71) 2004: Nieuwe wetgeving voor verdere vereenvoudiging en harmonisatie van gegevensuitwisseling (Verordening 883/2004) 2007-2008: Voorbereiding eerste versie van EESSI (architectuur) 2009: Nieuwe regelgeving over het gebruik van IT bij gegevensuitwisseling (Verordening 987/2009) 2009-2010: Ontwikkeling eerste versie van EESSI (WEBIC) 2011-2012: Aansluiting eerste applicatie (WEBIC): mislukt 2013-2014: Reflectieperiode
Fase 2: ontwikkeling EESSI-systeem	2014-2017: Ontwikkeling tweede versie van EESSI (RINA) - ontwikkeling BUC's en SED's door Ad Hoc groepen ²⁵ 2017: <i>Production Ready Release</i> - RINA-applicatie fit-for-purpose 2017-2019: Geplande livegang (wettelijk termijn): mislukt
Fase 3: RINA-handover	2020-2022: Eenzijdig besluit van de Europese Commissie: ondersteuning voor RINA stopt eind 2021 (feitelijk midden 2022) 2022-: Verdere implementatie en (door)ontwikkelingen van EESSI

Tijdens de beginfase werden op het Europese niveau de eerste beslissingen omtrent de organisatie en de implementatie van EESSI gemaakt. De eerste fase kon worden beschouwd als een voorbereidende periode, waarin naar aanleiding van de verschillende Europese verordeningen het EESSI-project werd gestart. Tijdens de eerste fase bleek in 2012 dat de applicatie die werd ontwikkeld (WEBIC) ondanks de investeringen en inspanningen niet levensvatbaar was (Document UWV3, 2022). Het bedrijf Siemens bleek niet in staat een werkende technische omgeving op te leveren

²⁵ Hoewel de Ad Hoc groepen oorspronkelijk zijn opgericht in 2006 en in 2009 werkten aan de E-formulieren, startte zij in 2014 bij de herstart van het EESSI-project met het ontwikkelen van BUC's en in 2016 met de bijbehorende materialen, zoals SED's en richtlijnen (Document AC1, 2024).

(Document UWV2, 2018). Deze tegenslag leidde tot een tijdelijke stopzetting van het project en een reflectieperiode die duurde tot 2014.

De tweede fase bestond uit de herstart van het EESSI-project waarin de ontwikkeling startte van het EESSI-systeem zoals deze uiteindelijk gerealiseerd zou worden in de praktijk. In deze periode lag de initiële focus op het uitwerken en standaardiseren van de betreffende wetgeving zodat de wetgeving in een later stadium gedigitaliseerd kon worden (Document AC1, 2024). Tijdens het uitwerken en standaardiseren van de wetgeving werden de relevante processen vastgesteld en uitgeschreven door de Ad Hoc groepen. Deze processen werden vervolgens vastgelegd in een groot aantal procesbeschrijvingen (BUC's). Concreet moesten de Ad Hoc groepen ervoor zorgen dat de BUC's duidelijk gedefinieerd, efficiënt, en conform de Europese verordeningen waren. Daarna werden de uitwisselingsformulieren (SED's) geharmoniseerd en uitgewerkt, zodat ze uiteindelijk uitgewisseld konden gaan worden. Deze aanpak resulteerde in een digitale weergave van de juridische vereisten zoals vastgelegd in de twee Europese Verordeningen (Mulder, 2024). In de praktijk leidde dit tot een generiek uitwisselingssysteem gebaseerd op een *one-size-fits-all* benadering, waarbij sociale zekerheidsinstellingen niet alle BUC's en SED's nodig hadden voor het uitwisselen van socialezekerheidsgegevens.

Vervolgens lag de focus op het ontwerpen en de ontwikkeling van de RINA-applicatie (*Reference Implementation for a National Application*). De Europese Commissie bleek, met Microsoft als nieuwe partner, tijdens de tweede poging wel in staat om de gevraagde onderdelen te leveren voor EESSI (Document UWV2, 2018). Daarbij werd RINA ontwikkeld als een referentieapplicatie die zou moeten dienen als voorbeeld voor de lidstaten op basis waarvan zij een eigen nationale applicatie konden ontwikkelen (Mulder, 2024). Hoewel de RINA-applicatie slechts een laag volume aan SED's kon verwerken en het niet de bedoeling was dat de applicatie daadwerkelijk in gebruik genomen zou worden, gebeurde dit wel. Nederland bestempelde destijds samen met één andere lidstaat tijdens de *'Production Ready Release'* in 2017 de RINA-applicatie als niet *fit-for-purpose*, maar dat werd niet aangenomen door de Europese Commissie (Document SVB1, 2018). Voor het in gebruik nemen van de RINA-applicatie, nam de Europese Commissie in eerste instantie het beheer op zich en werd RINA verder ontwikkeld en getest in samenwerking met de lidstaten. Daarnaast verzorgde de Europese Commissie via een service-desk technische hulp en ondersteuning aan de lidstaten (Document BD2, 2019).

Tijdens de derde fase gaf de Europese Commissie het beheer en het onderhoud van de RINA-applicatie uit handen en werd dit middels de *'RINA handover'* overgedragen

aan de lidstaten (Document BD5, 2022). Dit betekende onder meer dat per 1 januari 2022 wijzigingen niet meer via de Europese Commissie verliepen, maar op nationaal niveau geregeld moesten worden. Bovendien konden de lidstaten niet meer terecht bij de Europese Commissie met vragen of technische gebreken. In Nederland leidde dit ertoe dat het beheer en onderhoud van de RINA-applicatie werd overgedragen aan de Stichting RINIS. Deze stichting beheert en host de applicatie voor de Belastingdienst en UWV, in ieder geval tot medio 2026 (Document BD5, 2022; Document UWV3, 2022). Daarnaast maakte de SVB in eerste instantie gebruik van de RINA-applicatie, maar stapten zij in juni 2023 grotendeels en in juli 2024 volledig over op de intern ontwikkelde nationale applicatie SENNA (*SVB EESSI New Nationale Application*). Deze applicatie sluit aan op het eigen achterland en wordt volledig beheerd en gehost door de SVB, op een Openshift platform bij ATOS (Document SVB4, 2019). Hierbij volgt SENNA de voorgeschreven werkwijzen zoals opgenomen in het logisch ontwerp van EESSI (oftewel het *Common Data Model*). De SVB neemt wel het nationale aansluitpunt af bij Stichting RINIS, om aangesloten te zijn op het Europese netwerk. Verder ontwikkelde het CAK een eigen applicatie, die zij zelf beheren en hosten. Het CAK draait en beheert daarnaast zelf een nationaal aansluitpunt. Overigens gaan de gegevens van het CAK wel over het netwerk dat de Stichting RINIS beheert, aangezien RINIS de ontsluiting van het sTESTA netwerk regelt. De uitvoeringsorganisatie CAK valt echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

2). EESSI op het nationale niveau

In Nederland was het EESSI-project erop gericht om een viertal uitvoeringsorganisaties – Belastingdienst, CAK, SVB en UWV – aan te laten sluiten op het EESSI-systeem zodat deze instituten in staat zouden zijn om gegevens digitaal uit te wisselen met hun partnerinstituten in de EU/EFTA-landen (Document UWV2, 2018). Vanaf juli 2017 hadden de sociale zekerheidsinstituten twee jaar de tijd om, met ingang van de wettelijk gestelde termijn van 1 juli 2019, aangesloten te zijn op het EESSI-systeem (Document SVB1, 2018). De uitvoeringsorganisaties werkten daarvoor overigens al conform Verordening 883/2004 en haar voorloper, waarbij er sprake was van papieren gegevensuitwisseling via geharmoniseerde Europese formulieren (E-formulieren). De toepassingsverordening (987/2009) verplichtte de organisaties om de onderlinge communicatie via elektronische berichten uit te voeren (Document UWV2, 2018).

Politieke- en beleidsverantwoordelijkheden omtrent het nationale gebruik van het EESSI-systeem liggen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en het ministerie van Volksgezondheid, Wetenschap en Sport (VWS). Daarbij is het ministerie van SZW in directe zin verantwoordelijk voor de SVB

en UWV en in indirecte zin voor de Belastingdienst (Document UWV3, 2022). Het ministerie van Financiën is in directe zin verantwoordelijk voor de Belastingdienst en daardoor ook betrokken bij EESSI. Daarnaast is het ministerie van VWS in directe zin verantwoordelijk voor het CAK. Het ministerie van SZW zette destijds een landelijk programma op ter ondersteuning van de invoering van EESSI in Nederland (Document UWV2, 2018). Daardoor lag de overall coördinerende rol omtrent het landelijk beheer voornamelijk bij SZW, hoewel dit in samenspraak met VWS werd gedaan (Document UWV3, 2022). Verder zijn de ministeries SZW en VWS verantwoordelijk voor de beleidsmatige input vanuit Nederland in Europees verband, bijvoorbeeld in de Administratieve Commissie (Document UWV3, 2022). In deze vergaderingen moeten de ministeries ervoor zorgen dat Nederland met één stem spreekt richting Europa.

Technische verantwoordelijkheden van het EESSI-project liggen (anno 2024) bij de Stichting RINIS. RINIS regelt de aansluiting op het Europese sTESTA netwerk, waar alle uitvoeringsorganisaties gebruik van maken. Daarnaast beheert RINIS het nationale aansluitpunt voor drie uitvoeringsorganisaties (BD, SVB en UWV) en hosten zij de RINA-applicatie voor zowel de Belastingdienst als UWV (Document BD5, 2022). Zodoende realiseert deze stichting de uitwisseling van berichten tussen de Nederlandse instituten en Europa (Document UWV3).

Voor de programmacoördinatie van EESSI was de interdepartementale Stuurgroep Nederland opgericht (Document BD2, 2019; Document UWV2, 2018). De nationale stuurgroep werd in eerste instantie voorgezeten door het ministerie van SZW en vervolgens door verschillende externe coördinatoren (Document SE1, 2019). Er vond regelmatig afstemming plaats met de relevante ministeries, waarbij SZW en VWS een adviserende rol hadden. Verder zaten de vertegenwoordigers van de vier betrokken uitvoeringsorganisaties (de projectleiders) en een vertegenwoordiger van de Stichting RINIS in deze stuurgroep. De stuurgroep richtte zich op de coördinatie van de implementatie van het EESSI-systeem op het nationale niveau en hield zich bezig met landelijke kwesties. Daarbij bewaakte de stuurgroep de voortgang van de uitvoeringsorganisaties met het oog op een tijdige livegang. Het uitgangspunt vanuit de stuurgroep was dat er veel afstemming tussen de betrokken uitvoeringsorganisaties moest zijn, maar dat de autonomie omtrent de implementatie bij de uitvoeringsorganisaties zelf lag.

Bijlage 9. Projectmanagement en implementatie

1). Belastingdienst

Projectdoelstelling

Het EESSI-project startte binnen de Belastingdienst in 2018, waar een voorgeschiedenis van ongeveer 16 jaar Europese voorbereiding aan voorafging (Document DB3, 2021). De Belastingdienst concretiseerde enkele door de Europese Commissie geformuleerde verwachte baten (Document BD5, 2022). Het idee was dat door de implementatie van het EESSI-systeem burgers en bedrijven zowel sneller als beter bereikt konden worden, wat zou leiden tot een verhoogde Europese naleving. Overigens werd wel benoemd dat de verwachte opbrengsten voor de Belastingdienst gering zouden zijn aangezien de Belastingdienst een beperkt aantal processen (BUC's) uitvoerde.

Verantwoordelijkheden

Binnen de Belastingdienst waren verschillende afdelingen betrokken bij de implementatie van EESSI.

- Allereerst de keten Loonheffingen. Deze droeg de verantwoordelijkheid voor de implementatie en gaf de opdracht voor het starten van de invoering van EESSI (Document BD1, 2018). De uitwisseling van sociale verzekeringsgegevens valt binnen de loonaangifte en werd daarom geplaatst bij de keten Loonheffingen. Daarbij heeft EESSI binnen de Belastingdienst betrekking op het uitwisselen van gegevens van mensen die belastingschulden hebben, wat valt onder de directie Centrale Administratieve Processen (CAP). CAP was in het EESSI-project verantwoordelijk voor het functioneel beheer, de inkoop, de afstemming met de uitvoeringsafdelingen (ook wel de 'business'), en het contact met Stichting RINIS.
- Binnen de Belastingdienst moesten drie business segmenten de EESSI-processen aan laten sluiten op hun bestaande bedrijfsprocessen, te weten: Central Liaison Office (CLO) in Almelo, Toeslagen in Utrecht en Kantoor Buitenland in Heerlen (Document BD1, 2018). Deze segmenten dienden de processen van de organisatie conform de Europese verordeningen en het EESSI-protocol in te richten. De landelijke directeur Midden- en kleinbedrijf (MKB) nam als ketenvoorzitter van de keten Loonheffingen, en tevens lijnverantwoordelijke voor CLO, hierbij een leidende positie in. Er werd vanuit gegaan dat de directeur MKB evenzeer de belangen van de directeur Toeslagen en directeur Particulieren (Kantoor Buitenland) vertegenwoordigde.

- De verantwoordelijkheden rondom de ICT-voorzieningen en applicatiebeheer waren verspreid binnen en buiten de Belastingdienst. De applicatie werd extern beheerd en gehost door de Stichting RINIS (Document BD5, 2022). Daarnaast verzorgde RINIS het nationale aansluitpunt en derhalve de aansluiting op het Europese netwerk. Verder zorgden de IV-organisaties van Loonheffingen en Toeslagen voor de inrichting van de beheerprocessen, uitgelijnd op de beheerprocessen van RINIS (Document BD2, 2019). Deze IV-organisaties waren tevens verantwoordelijk voor het afstemmen van de ICT-voorzieningen op de door de uitvoering geformuleerde specificatiewensen.

Testen en validatie

Voor de RINA-applicatie in gebruik genomen kon worden, was op verschillende manieren onderzocht of de applicatie voldoende ondersteuning verschafte bij het uitwisselen van socialezekerheidsgegevens (BD1, 2018; BD5, 2022). De Stichting RINIS leverde hiervoor eerst een *standalone* versie op zonder koppelingen waarmee uitvoeringsmedewerkers voor het eerst ervaarden hoe de applicatie werkte, zonder daadwerkelijk berichten uit te wisselen. Op dat moment werd de RINA-applicatie overigens al gehost door de Stichting RINIS, maar nog beheerd door de Europese Commissie. Vervolgens stelde RINIS een ontwikkel-, test-, en acceptatieomgeving van het Nederlandse aansluitpunt beschikbaar. Op deze manier konden uitvoeringsmedewerkers in een testomgeving verder kennismaken met de RINA-applicatie en de functionele werking vaststellen. In deze omgeving werden BUC's getest met overige Europese instituten. Hierbij testte de Belastingdienst de BUC's in de testomgeving met Oostenrijk. Door het voltooiën deze testen gaf de Belastingdienst een 'EESSI-ready' verklaring af aan de Europese Commissie, om aan te tonen dat zij als competent instituut de BUC die getest was in gebruik kon gaan nemen.

Voor de daadwerkelijke invoering van BUC's koos de Belastingdienst voor een gefaseerde invoering van BUC's, om een goed georganiseerde en beheersbare inzet te realiseren (Document BD5, 2022). Als eerste werd een eenvoudige BUC (verzoek om informatie) in gebruik genomen door één coördinatiepunt (CLO), om de mogelijke risico's in kaart te brengen. De desbetreffende uitvoeringsmedewerkers werden hiervoor opgeleid, zowel op het gebied van het toepassen van wetgeving als het gebruik van de elektronische voorziening (Document BD1, 2018).

Systeem en architectuur

De Belastingdienst maakt gebruik van de RINA-applicatie, die werd gehost en beheerd door de Stichting RINIS (Document BD5, 2022). In 2021 bepaalde de Belastingdienst dat RINIS in ieder geval nog voor een periode van vier tot vijf jaar

de applicatie zou hosten en beheren. *Door de applicatie extern te hosten en beheren, wijkt EESSI af van de 'standaard' digitaliseringsprocessen binnen de Belastingdienst.* Met de RINA-applicatie konden de elektronische berichten worden opgesteld, ontvangen, verwerkt, bewerkt en verstuurd. De applicatie werd ingericht voor CLO, Toeslagen en Kantoor Buitenland en geconfigureerd voor acht BUC's (Document BD5, 2022). Zodoende was de applicatie benaderbaar voor uitvoeringsmedewerkers vanaf hun interne werkplekken, waardoor zij toegang kregen tot de elektronische berichten (SED's). Er waren op het moment van schrijven (anno 2024) nog geen elektronische koppelingen naar de interne systemen van de Belastingdienst, aangezien de huidige processen geen massaal karakter hadden. Dit impliceert dat uitvoeringsmedewerkers gegevens handmatig moesten overnemen vanuit de applicatie, vergelijkbaar met de papieren situatie. Verder faciliteerde RINIS de aansluiting naar het Europese netwerk via een nationaal aansluitpunt. Door middel van dit nationale aansluitpunt werden berichten gerouteerd en ter beschikking gesteld in de applicatie. De elektronische berichten die op Europees niveau worden uitgewisseld werden derhalve door RINIS via het nationale aansluitpunt ter beschikking gesteld aan de Belastingdienst. Tevens werden berichten van de Belastingdienst doorgestuurd naar het desbetreffende Europese instituut via dit aansluitpunt.

Verloop implementatie

Er konden diverse fasen²⁶ worden geïdentificeerd met betrekking tot het implementatieproces binnen de Belastingdienst. In de eerste fase ontbrak er nog veel kennis omtrent de inhoud en de organisatie van het EESSI-project (Document BD3, 2019). Dit werd gedeeltelijk gewijd aan de onduidelijkheid van de opdracht die gerealiseerd diende te worden. In deze fase was op hoofdlijnen nog niet duidelijk hoe het project ingericht moest worden en of alle taken in beeld waren, waardoor het lastig was om rollen en verantwoordelijkheden op een adequate wijze toe te kennen. Dit maakte het ook lastig om concrete acties te formuleren, wat ervoor zorgde dat er weinig voortgang was. Tevens bestond er veel onduidelijkheid omtrent specifieke eisen rondom functioneel beheer, applicatiebeheer, en veiligheid. Met het oog op de veiligheid was er in deze fase weinig geregeld of georganiseerd qua maatregelen, waardoor er veel risico's bestonden (Document BD3, 2019). Door het ontbreken van een duidelijk en gemeenschappelijk doel was het ook moeilijk om overeenstemming te vinden; er waren uiteenlopende verwachtingen over wie wat doet en brengt. Daarnaast waren er twijfels rondom de geschiktheid van de rol van CAP in het EESSI project (Document BD3, 2019). Technische projecten vallen

²⁶ De fasen fungeren als kader om de procesbeschrijving te structureren. Het is hierbij van belang om te benoemen dat deze fasen niet volledig afgebakend kunnen worden, geen strikt eindpunt omvatten en zodoende gedeeltelijk in elkaar overlopen in de praktijk.

normaliter onder Informatievoorziening en niet onder CAP, aangezien deze directie minder technische expertise in huis heeft. Bovendien bleef voor CAP zelf de aard en omvang van diens rol lang onduidelijk. De onduidelijkheid uitte zich ook in het uitblijven van de uitvoeringstoets. Over het algemeen worden uitvoeringstoetsen uitgevoerd en afgerond in de beginfasen van een project, gezien de afhankelijkheid van de budgetclaim richting het desbetreffende ministerie (Document BD2, 2019; Document BD5, 2022). Bij EESSI werd de uitvoeringstoets echter pas midden 2020 opgeleverd.

Na de eerste fase lag er tijdens de tweede fase op verschillende momenten druk op het project, maar deze druk was niet consistent of voortdurend aanwezig. Medio 2019 lag er bij de Belastingdienst meer druk op het project als gevolg van het zogenoemde 'E7 besluit' omtrent de omgang met papieren uitwisseling naast elektronische uitwisseling (Document BD3, 2019; Document BD5, 2022). Dit besluit hield in dat de implementatie van BUC's volgens een vereiste '*threshold*' moet lopen. Concreet vereiste het E7 besluit dat wanneer 80% van de lidstaten live zijn gegaan met een bepaalde BUC, de overige lidstaten binnen zes maanden ook live moesten gaan. In deze periode koos de Belastingdienst ervoor om RINA extern te hosten bij RINIS, omdat het voorkeurscenario van intern hosten niet meer haalbaar bleek te zijn (Document BD5, 2022). Verder waren er in deze periode spanningen die betrekking hadden op de ontbrekende kwaliteit van de producten en diensten van de Europese Commissie (Document SE1, 2019). Specifieker waren er klachten omtrent het functioneren van de technologie en de bijbehorende dienstverlening.

Eind 2019 werd als reactie op een kritisch rapport van de Auditsdienst Rijk (ADR) over EESSI bij UWV het project tijdelijk '*on hold*' gezet. Voor de Belastingdienst live zou gaan, moest eerst een soortgelijk onderzoek door de ADR uitgevoerd worden bij de Belastingdienst. Dit onderzoek was eind 2020 afgerond. Het besluit om de livegang met het systeem *on hold* te zetten verminderde de druk op het project en leidde bovendien tot het afbouwen van de projectorganisatie. Deskundigen op het gebied van privacy kregen in deze periode bijvoorbeeld lang geen prioriteit vanuit de organisatie om aan EESSI te werken. Verder speelden er enkele organisatorische zaken die de voortgang van het project niet ten goede kwamen. Zo werd de projectgroep die was opgericht voor het EESSI-project eind 2019/begin 2020 tijdelijk opgeheven. Toen men ontdekte dat het project daardoor stil was komen te liggen, werd de projectgroep weer in het leven geroepen. Daarnaast waren veel betrokkenen niet voor een lange tijd betrokken omdat zij relatief snel wisselden van functie. Het gebrek aan continuïteit van medewerkers belemmerde ook de voortgang van het project.

Tijdens de derde fase, in het begin van 2021, werd er nieuw leven in het project geblazen (Document BD5, 2022). Naar aanleiding van het onderzoek van de Auditsdienst Rijk werd in het voorjaar van 2021 besloten om de oorspronkelijke risicoanalyse te herijken, rekening houdend met de uitkomsten van het ADR-rapport en de reacties vanuit Control en Finance (C&F) en Informatievoorziening en Databeheersing (IV&D). Op basis van deze risicoanalyse werd op 4 mei 2021 door de ketenvoorzitter Loonheffingen het vrijgavebesluit genomen, waardoor de Belastingdienst live kon gaan in de volgende fase.

De vierde fase in het implementatieproces bestond uit de livegang met EESSI. Op 7 juni 2021 ging de Belastingdienst live met de eerste twee BUC's en waren zij derhalve aangesloten op het Europese netwerk. Er werd hiervoor gebruikgemaakt van de RINA-applicatie die vanaf 2021, in ieder geval vier tot vijf jaar, gehost, beheerd, en onderhouden zou worden door de Stichting RINIS (Document BD5, 2022). De aansluiting op het EESSI-systeem had betrekking op acht relevante processen en op jaarbasis werden er tussen de 500 en 2.000 elektronische berichten uitgewisseld. Zodoende was EESSI volledig geïmplementeerd binnen de Belastingdienst en voldeden zij aan de Europese verordeningen (nr. 883/2004 en nr. 987/2009). Na het live gaan werd het project uitgebreid met maatregelen om aan de richtlijnen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) te voldoen. Zo werd voor alle BUC's een Privacy Risico Analyse (PRA) opgesteld. Daarnaast werd de Gegevensbeschermingseffect-beoordeling (GEB) goedgekeurd door IV&D. Ten slotte werden in deze fase de benodigde taken geïnventariseerd en afgestemd, alsmede het beleggen van de verantwoordelijkheden en openstaande punten bij de lijnorganisatie.

Hoewel er door CLO steeds meer gegevens via EESSI – en daarmee digitaal – worden uitgewisseld, is er nog sprake van een hybride situatie omdat bepaalde Europese instituten nog niet in staat zijn om gegevens digitaal uit te wisselen (Document BD5, 2022). Daardoor verloopt de afhandeling van wederzijdse bijstand bij invordering nog niet direct beter. Daarnaast zijn Toeslagen en Kantoor Buitenland aangesloten op het EESSI-systeem en in staat om gegevens uit te wisselen, maar hebben zij (anno 2024) nog geen berichten ontvangen. Kantoor Buitenland is wel voorbereid op het ontvangen van berichten aangezien de Europese Commissie recentelijk de Verordening 987/2009 heeft aangepast (Document BD5, 2022). Het is echter nog niet bekend hoe groot deze berichtenstroom zal zijn. Voor Toeslagen wordt verwacht dat in de toekomst geen berichten binnenkomen, naast foutief geadresseerde berichten.

Er werden voor de Belastingdienst weinig tot geen materiële kwantitatieve baten gerealiseerd, gezien de omvang van de berichtenstroom relatief beperkt is (Document

BD5, 2022). Eén voordeel dat wordt benoemd is de verminderde hoeveelheid van het transport van brieven, omdat de uitwisseling niet meer per post gaat maar digitaal. Aan de andere kant is digitale gegevensuitwisseling via EESSI voor de Belastingdienst niet goedkoper ten opzichte van de papieren situatie. Zo vereist EESSI een aansluiting op de RINA-applicatie en een nationaal aansluitpunt, wat allebei beheerd en onderhouden moet worden. Daarbovenop vraagt de nieuwe werkwijze meer handelingen van uitvoeringsmedewerkers dan de papieren werkwijze.

In tegenstelling tot de kwantitatieve baten, is met de implementatie van EESSI de basis gelegd om kwalitatieve baten te realiseren (Document BD5, 2022). Zo zorgt EESSI op dit moment voor meer zekerheid voor zowel de zender als de ontvanger, wat de betrouwbaarheid van de gegevensuitwisseling ten goede is gekomen. Momenteel worden veel verwachte baten echter nog niet (volledig) gerealiseerd. Ter illustratie, er is op dit moment nog geen sprake van een verlichting van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven die over landsgrenzen wonen en werken of sprake van kortere wachttijden. Ook ervaren uitvoeringsmedewerkers nog niet meer efficiëntie in de gegevensuitwisseling, aangezien de nieuwe werkwijze meer handelingen vereist. Verder bestaat er onduidelijkheid rondom de beoogde toename in veiligheid ten opzichte van de papieren situatie. Aangezien EESSI niet binnen de muren van de Belastingdienst wordt gehost en beheerd en de uitwisseling via een nationaal aansluitpunt verloopt, is het lastig om dit onderdeel goed in kaart te brengen.

In de vijfde en laatste fase (anno 2024) onderzocht de Belastingdienst in hoeverre er blijvend gewerkt kan worden met RINA en verkent de organisatie eventuele mogelijkheden naar aanvullend maatwerk (Document BD5, 2022). Daarnaast werden de mogelijkheden omtrent het loskomen van de samenwerking met RINIS onderzocht, vanwege het voorkeursscenario van intern hosten. Vanuit IV is echter in 2021 geadviseerd om het beheer en het hosten van RINA de komende jaren te behouden bij de Stichting RINIS. Op dat moment waren daar verschillende redenen voor. Zo ontbrak bij IV kennis en kunde om RINA intern te hosten, liep er een verkenning naar een meer structurele oplossing en stond er al veel druk op het portfolio van Loonheffingen. Daarentegen waren er geen zwaarwegende argumenten om RINA intern te hosten.

Het EESSI-project heeft in 2024 een stadium bereikt waarin het overgaat van een project naar een operationele Europese dienst, bestaande uit een functionerend IT-systeem (Document AC1, 2024). Het verbeteren van de dienstverlening zal in de toekomst vervolgd worden om bij te blijven met de meest recente ontwikkelingen op het gebied van digitale technologieën en Europese wetgeving. De primaire

focus is zodoende verschoven van het leggen van de fundamenten voor digitale uitwisseling naar het verhelpen van de problemen die zich voordoen tijdens de gegevensuitwisseling en het verder, tot op zekere hoogte, verbeteren van het EESSI-systeem. De aanpassingsmogelijkheden en het budget hiervoor waren binnen de Belastingdienst echter zeer beperkt, met het oog op de kleine stroom voor het instituut (Document BD5, 2022). Desalniettemin was er vanuit de uitvoeringsmedewerkers veel behoefte aan aanpassingen en verbeteringen.

2. Sociale Verzekeringsbank

Projectdoelstelling

Bij de SVB startte het project 'transitie EESSI' in 2018 ten behoeve van de implementatie van het IT systeem (Document SVB1, 2018). De projectdoelstelling betrof het zo efficiënt mogelijk aansluiten van de SVB op het EESSI-systeem. Er werd hierbij ingezet op het handhaven van de huidige automatiseringsgraad. Voor de implementatie van het EESSI-systeem wisselde de SVB socialezekerheidsgegevens uit in Europa op verschillende manieren (Document SVB1, 2018). Gedeeltelijk verliep de gegevensuitwisseling al elektronisch, en voor een deel middels papieren uitwisseling. De elektronische gegevensuitwisseling was al volledig geautomatiseerd. Bij de papieren uitwisseling kon een deel van de output ook volledig automatisch gegenereerd worden, maar daarnaast moesten uitvoeringsmedewerkers in sommige gevallen handmatig gegevens toevoegen bij het samenstellen van documenten. Indien er door EESSI meer handmatig werk verricht moest worden, zou dit negatieve effecten hebben op zowel de duur als de kwaliteit van de gevalsafhandeling. Dat zou nadelig zijn voor de uitvoeringsmedewerkers en uiteindelijk de burgers. Het effect van EESSI was zodoende met name afhankelijk van de automatiseringsmogelijkheden. De EESSI-oplossing richtte zich echter vooral op digitalisering en minder op automatisering. Bovendien dicteerde EESSI complexe bedrijfsprocessen (BUC's) en veel verschillende formulieren (SED's), met extra werk voor uitvoeringsmedewerkers als gevolg (Document SVB1, 2018)

Verantwoordelijkheden

Bij de SVB waren er verschillende afdelingen betrokken bij de implementatie van EESSI.

- Ten eerste de Directie Sociale Verzekeringen (DSV) (Document SVB5, 2020). Vanuit deze directie was de adjunct-directeur van het vakdomein 'beheer en ontwikkeling' verantwoordelijk voor het intern opdrachtgeverschap van het programma EESSI. De opdrachtgever was primair gericht op het behalen van het projectresultaat

en stelde hiervoor middelen beschikbaar. Ook was de adjunct-directeur van het vakdomein ‘dienstverlening’, die zich voornamelijk richtte op het handmatige dienstverleningswerk, aangesloten bij het project. Daarnaast was vanuit het project management office van DSV een programma-manager aangesloten die verantwoordelijk was voor het leiden en coördineren van het project in de SVB en daarmee het realiseren van het project voor de opdrachtgever.

- EESSI raakte binnen de SVB alle regelingen en daarmee de uitvoeringsmedewerkers die werken met internationale klantdossiers uit de sectoren: Gezinsbijslagen (Algeme Kinderbijslagwet, AKW), Toepasselijke Wetgeving (TPW), en Pensioenen (Algemene Ouderdomswet/Algemene Nabestaandenwet, AOW/ANW) (Document SVB3, 2018; Document SVB6, 2021). Vanuit deze groep medewerkers werden klankborden/gebruikersgroepen georganiseerd en acceptatietesters aangesteld (Document SVB5, 2020). Daarnaast vertegenwoordigden senior users de gebruikers, zij stellen bijvoorbeeld acceptatiecriteria op en testen of de resultaten voldoen aan deze criteria.
- Binnen de SVB waren de verantwoordelijkheden rondom de technologische voorzieningen verspreid binnen en buiten de organisatie (Document SVB5, 2020). Vanuit de afdeling Applicatie Management Sociaal waren twee teams betrokken: team KRAAK en team MAF. Team KRAAK richtte zich op de implementatie van de nieuwe nationale applicatie binnen de SVB, ook wel SENNA genoemd (SVB EESSI *New Nationale Application*). Team MAF hield zich bezig met de ontwikkeling van de *front end* het bedrijfssysteem. Verantwoordelijkheden rondom de *back end* van het bedrijfssysteem, het AA-systeem, vielen onder de afdeling IT Business Support. Verder adviseerde de Chief Information Officer (CIO) de Raad van Bestuur omtrent het EESSI-project (Document SVB5, 2020). Wat betreft de verantwoordelijkheden buiten de organisatie, nam de SVB het nationale aansluitpunt af bij de Stichting RINIS.

Testen en validatie

De projectbesturing van EESSI was gebaseerd op enkele uitgangspunten (Document SVB5, 2020). Allereerst werden de BUC's gezien als de drijvende kracht van het project, waardoor de bestaande processen in Europa leidend waren. Er werd hierbij wel opgemerkt dat deze processen mogelijk verouderd waren en niet zouden aansluiten op de huidige praktijk. Een tweede uitgangspunt omvatte de keuze voor een stapsgewijze implementatie met per fase een ‘go/no-go’ moment, ten behoeve van het gecontroleerd uitvoeren van het project (Document SVB7, 2022). Deze werkwijze sluit aan bij de principes van de agile methodiek, waarbij projecten incrementeel en iteratief worden ontwikkeld. De SVB koos vanwege verschillende redenen voor deze stap-voor-stap benadering. Zo was er gedurende de beginfase van het project (juli 2019) nog geen

garantie van de Europese Commissie dat het EESSI-systeem volledig en naar behoren werkte (Document SVB3, 2018). Daarnaast speelde de complexiteit van de materie – zowel de processen als de techniek – mee. Verder waren de voorzienbaar hoge kosten van het handmatig overbrengen van gegevens tussen de RINA-applicatie en de SVB systemen een reden om te kiezen voor het doorvoeren van geautomatiseerde verwerkingen op een stapsgewijze manier.

Naast het stap-voor-stap aanpassen van het product, werd ook het aantal EESSI gebruikers stap voor stap uitgebreid (Document SVB7, 2022). Vanaf 2019 werden enkele uitvoeringsmedewerkers van een aantal SVB-locaties betrokken bij het ontdekken, testen, en het verder ontwikkelen van de EESSI-werkzaamheden (Document SVB6, 2021). Deze medewerkers werden vrijgesteld van andere werkzaamheden en ontwikkelden zich tot ‘EESSI-experts’. Door het vroegtijdig en intensief betrekken van uitvoeringsmedewerkers trachtte de SVB zo snel mogelijk zicht te krijgen op de wensen van eindgebruikers, waar vervolgens op ingespeeld kon worden middels het doorvoeren van tussentijdse veranderingen. Uiteindelijk was het de bedoeling dat alle uitvoeringsmedewerkers die werken met EESSI een opleiding kregen (Document SVB6, 2021).

Systeem en architectuur

Tijdens de beginfase bleek dat de systematiek van RINA niet aansloot op de geautomatiseerde processen van de SVB. Dit impliceerde dat maatwerk of handmatig werk noodzakelijk was. Maatwerk betreft het ontwikkelen van oplossingen die het mogelijk maken om gegevens vanuit EESSI geautomatiseerd te kunnen verwerken in de systemen van de SVB en uitgaande gegevens rechtstreeks te kunnen verzenden (Document SVB1, 2018). Desondanks de beperkte aansluiting maakte de SVB in eerste instantie gebruik van de standaardprocessen en functionaliteiten in de RINA-applicatie (Document SVB2, 2018). Aanvankelijk was er sprake van een lage automatiseringsgraad; er was nog geen automatisering tussen het bedrijfssysteem van de SVB (het AA-systeem) en de RINA-applicatie. De output van RINA (de berichten uit het buitenland) werd uitgeprint en handmatig ingevoerd in het bedrijfssysteem, en andersom werd de input naar RINA (de berichten naar het buitenland) ook handmatig ingevoerd en verzonden via EESSI. Dit resulteerde in veel personele inzet.

Om uitvoeringsmedewerkers beter te ondersteunen werd SENNA ontwikkeld. Deze nieuwe applicatie landde in het landschap van de SVB, om EESSI berichten zo veel mogelijk aan te laten sluiten op het bedrijfssysteem van de SVB. Dit systeem bestaat uit een *back end* en een *front end*. De *back end*, het AA-systeem, haalt gegevens op uit een database waar de brongegevens van circa 17 miljoen klanten zich bevinden. Via

een interface worden de gegevens uit het AA-systeem geleverd aan de *front end*; het MAF-systeem. Dat is de plek waar uitvoeringsmedewerkers werken met klantdossiers voor de AOW, ANW, Kinderbijslag, en andere kleine wet- en regelgeving. Uiteindelijk werken zij daarom ook met EESSI, voor de internationale dossiers. Naast de ontwikkeling van SENNA werd een aantal wijzigingen doorgevoerd, gericht op het minimaliseren van handmatige werkzaamheden en als dat niet mogelijk was, het vergemakkelijken van het handmatige werk (Document SVB4, 2019). Zo werd tijdelijk een *robotics* oplossing geïmplementeerd die een koppeling maakte tussen het systeem waar de brongegevens zich in bevinden en RINA, zodat uitvoeringsmedewerkers deze gegevens niet meer handmatig hoefden te verwerken in de formulieren. Deze tijdelijke oplossing wordt op termijn vervangen door een permanente oplossing, die aansluit bij de architectuurprincipes en de primaire systemen van de SVB (Document SVB7, 2022). Daarnaast werd doorgevoerd dat berichten die de SVB ontving uit het buitenland (via RINA) grotendeels automatisch werden opgenomen in de dossiers van burgers, waardoor er minder gescand en geprint hoefde te worden. Zodoende was er later in het project sprake van een hogere automatiseringsgraad. De output van RINA werd, zoveel als mogelijk, via softwarematige oplossingen direct ingevoerd in de *front end* van het bedrijfssysteem van de SVB (MAF). Tevens werd de input van RINA zoveel mogelijk voorgevuld vanuit het AA-systeem. Dit resulteerde in weinig personele inzet. Het uitgangspunt is hierbij altijd geweest dat de uitwisselingen van socialezekerheidsgegevens zoveel mogelijk verwerkt dienden te worden binnen de bekende systemen van de SVB (Document SVB7, 2022).

Verloop implementatie

Ook het implementatieproces binnen de SVB kon onderscheiden worden in verschillende fasen. In de eerste fase van het EESSI-project werd de voorgeschreven invoering van EESSI door middel van de RINA functionaliteit bestempeld als onuitvoerbaar (Document SVB1, 2018). Hier waren verschillende redenen voor, zoals de verwachte verwarring door de grote hoeveelheid BUC's en SED's, De SVB stelde dat gekozen systematiek van BUC's zou leiden tot een complex proces van uitwisseling. Bovendien bleken de gestructureerde elektronische berichten veel complexer dan de huidige formulieren. Een andere reden was de onmogelijke integratie van de door de Europese Commissie opgeleverde software en de eigen primaire systemen, en daaruit voortkomende hoeveelheid handmatig werk en extreem hoge kosten. Verder zou een volledige invoering van EESSI door middel van de RINA functionaliteit voor de SVB betekenen dat alle berichten handmatig afgehandeld moesten worden. Daardoor zouden de uitvoeringskosten aanzienlijk stijgen, wat de SVB onacceptabel vond. Anderzijds werd een volledige integratie van EESSI in de processystemen van de SVB, zonder gebruik te maken van RINA, als onmogelijk geacht gezien de vereiste

aanpassingen in het eigen systeem (Document SVB1, 2018). Deze aanpassingen werden beschouwd als risicovol en kostbaar, ook met het oog op het onderhouden van het systeem. Naast de hierboven geschetste problemen liep de SVB ook aan tegen het feit dat er na een halfjaar (eind 2019) nog geen adequaat functionerend product – met andere woorden een volledig werkende omgeving – was opgeleverd door de Europese Commissie. Dit stelde de SVB niet in staat om een oordeel te vellen over de kwaliteit en specificaties van het product.

Tijdens deze fase was het nog niet mogelijk om de risico's omtrent informatiebeveiliging en privacy in te schatten, gezien het feit dat de SVB nog beslissingen over de implementatiestrategie moest maken – onder meer met betrekking tot de volledige variant tegenover de eenvoudige variant (Document SVB1, 2018). Wanneer er meer bekend werd over de bestuurlijke inrichting en de implementatiestrategie, werden verschillende analyses opgesteld met als doel het ontdekken en vervolgens verminderen van de eventuele risico's.

In de tweede fase ontwikkelde de SVB een eenvoudige variant voor de invoering van EESSI, die zij wel uitvoerbaar achtte (Document SVB1, 2018; Document SVB2, 2018). In deze variant werden enkel de functionaliteiten van EESSI gebruikt die essentieel waren voor de gegevensuitwisseling. Op die manier werd het gebruik van BUC's in de RINA-applicatie voorkomen en kon de gegevenswisseling direct plaatsvinden in de SVB-systemen. Het idee was om de instituten te benaderen waarmee de SVB in volume de grootste uitwisselingen had om hun interesse te peilen voor deze manier van uitwisselen, en vervolgens voor het maken van bilaterale afspraken. Alleen voor de instituten waarmee niet werd afgesproken om gegevens uit te gaan wisselen via de eenvoudige variant zou de uitwisseling handmatig plaatsvinden. Gelijktijdig werd gezocht naar mogelijkheden om de handmatige uitwisseling te vervangen door geautomatiseerde afhandeling in de systemen van de SVB.

Na de tweede fase werd medio 2019, in de derde fase, noodgedwongen de koers gewijzigd als gevolg van het E7 besluit (Document SVB7, 2022). Door dit besluit kon de SVB niet meer zelf bepalen met welk land en wanneer ze zouden starten met het uitwisselen van gegevens via EESSI en moesten andere processen eerder dan verwacht in productie gaan. Het E7 besluit schreef voor dat de SVB op alle processen van EESSI, mits de SVB hier bevoegd voor was, moest aansluiten. Dit betekende dat de SVB in staat moest zijn om alle relevante processen en elektronische documenten te verwerken, in tegenstelling tot wat de SVB beoogde met de eenvoudige variant. Zodoende verschoof sinds het E7 besluit de focus naar het in kaart brengen van hoe en wanneer de volledige variant stapsgewijs uitvoerbaar gemaakt kon worden.

De daaropvolgende fase, fase vier, stond in het teken van de transitie van papieren gegevensuitwisseling naar elektronische uitwisseling en omvatte het in productie gaan met EESSI. Op 3 juli 2019 – binnen de wettelijk vastgestelde termijn – ging de SVB live met het eerste proces vanuit de sector Toepasselijke Wetgeving (TPW). Door eerst live te gaan met één BUC werd getracht de risico's te beperken. Hierop volgde, in 2020, het in productie gaan met een beperkt aantal processen vanuit de sector Gezinsbijslagen (AKW) en de sector Pensioenen (AOW/ANW). In deze periode kwam de kwaliteit van het EESSI-werk onder druk te staan (Document SVB6, 2021). Voor uitvoeringsmedewerkers was er vaak te weinig tijd om te wennen aan het systeem en werden zij hier ook onvoldoende voor opgeleid. Bovendien werd geconstateerd dat de opleidingen niet volledig aansloten op de praktijk. Verder werd er door de uitvoeringsmedewerkers niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de invulinstructies vanwege de grote hoeveelheid dossiers die afgehandeld dienden te worden en de achterstanden in het werk (hoge voorraden).

Uiteindelijk is de SVB op 1 december 2021 aangesloten op alle EESSI processen waar de SVB bevoegd voor is (Document SVB7, 2022). Daarmee voldeed de uitvoeringsorganisatie aan de formele opdracht van de Europese Commissie. Per 1 januari 2022 stopte de samenwerking voor EESSI vanuit het landelijk project en de locaties en kwam het project derhalve tot een einde. Dit betekende overigens niet dat de verdere ontwikkelingen op het gebied van EESSI stopten. Integendeel, de taken werden overdragen naar alle SVB-locaties, waar intern werd nagedacht over en gewerkt aan het optimaliseren van het EESSI-systeem. Een voorbeeld van een optimalisatie is dat er steeds meer gegevens vanuit het klantdossier (AA-systeem) automatisch in de uitwisselingsformulieren worden ingevuld (Document SVB6, 2021). Dit geeft aan dat de focus is verschoven van het opleveren van een werkend systeem, en daarmee het aansluiten op EESSI, naar het realiseren van een werkbaar systeem.

Tijdens de vijfde fase stapte de SVB – in 2023 grotendeels en in 2024 volledig – over van RINA naar de intern ontwikkelde en beheerde applicatie SENNA. De RINA-applicatie kende een aantal beperkingen en was niet altijd stabiel (Document SVB7, 2022). Bovendien wilde de SVB minder afhankelijk zijn van externe partijen, om uitvoeringsmedewerkers sneller en beter te kunnen ondersteunen. Bij het gebruik van SENNA is de SVB meer in controle; zij beheren zelf de dossiers en bepalen wie wat wanneer mag zien. Daarnaast kunnen incidenten intern opgelost worden en de uitvoeringsorganisatie krijgt meer zicht op de huidige stand van zaken van de gegevensuitwisseling.

Op jaarbasis worden er momenteel meer dan een miljoen elektronische berichten uitgewisseld door de SVB, die betrekking hebben op 37 relevante processen (Document SVB7, 2022). Daarmee wisselde de SVB van de vier Nederlandse instituten veruit de meeste berichten uit via EESSI. De uniforme manier van werken maakt het werk van uitvoeringsmedewerkers makkelijker en door de digitale uitwisseling is de doorlooptijd een stuk korter, waardoor burgers sneller antwoord en duidelijkheid krijgen over hun situatie (Document SVB7, 2022). Op termijn zorgt EESSI voor een nauwkeuriger, kwalitatief beter, en veiligere gegevensuitwisseling tussen sociale zekerheidsinstituten in de EU/EFTA-ruimte (Document SVB6, 2021). Daarmee wordt gerealiseerd dat Nederlandse burgers elders in Europa dezelfde dienstverlening ontvangen als in Nederland, zodat het geen verschil meer maakt waar mensen wonen en werken.

3. Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Projectdoelstelling

Het EESSI-project startte binnen UWV op 1 december 2016 (Document UWV4, 2022). Voor UWV live zou gaan met EESSI werden enkele randvoorwaarden opgesteld waar het systeem aan moest voldoen. Zo moesten berichten, in het bijzonder berichten die medische informatie bevatten, veilig verstuurd kunnen worden en veilig kunnen aankomen bij de desbetreffende instituten (Document UWV2, 2018). Zonder garantie op het gebied van veiligheid en bescherming van privacy zou er geen gegevensuitwisseling plaatsvinden. Daarnaast werd gesteld dat op de lange termijn de bedrijfsvoering van UWV niet minder effectief en efficiënt mocht worden door EESSI. In andere woorden, er moest voorkomen worden dat de uitvoeringsmedewerkers er uiteindelijk op achteruitgingen. Verder stond bij deze uitvoeringsorganisatie het belang van de burger voorop, en vanuit dat belang was het essentieel dat de uitvoeringsmedewerkers niet beperkt zouden worden door de gevolgen van EESSI (Document UWV4, 2022).

Verantwoordelijkheden

Binnen UWV waren verschillende afdelingen betrokken bij de implementatie van EESSI.

- De programmadirecteur Gegevensdiensten was voor het EESSI-project de opdrachtgever, vanuit de gedachte dat dit project zich richtte op het opnemen van verschillende soorten beschikbare informatie in de uitwisselingsformulieren (SED's) en dat deze divisie verantwoordelijk is voor professioneel gegevensbeheer (Document UWV4, 2022).

- Het project realiseerde de voorzieningen voor de medewerkers van de divisie Sociaal Medische Zaken/Bijzondere Zaken (SMZ/BZ) op de vier buitenland kantoren: Amsterdam, Breda, Heerlen en Hengelo, alsmede de medewerkers van divisie Uitkeren/VFV (Verwerken Financiële Verplichtingen) en van divisie WERKbedrijf (specifiek het EURES-netwerk), zodat zij digitaal informatie kunnen uitwisselen met deelnemende instituten (Document UWV2, 2018; UWV4, 2022). Het functioneel beheer werd binnen SMZ ingericht met aan de hand van verschillende functies, waaronder een architect, een informatiespecialist, en een functioneel beheerder. De medewerkers van SMZ/BZ maakten hierbij gebruik van systemen die eigendom zijn van VFV. Voor deze divisies moesten ook groepen medewerkers opgeleid worden om te gaan werken met EESSI.
- Verantwoordelijkheden die betrekking hebben op de technologische voorzieningen zijn verspreid binnen en buiten UWV (UWV4, 2022). De Stichting RINIS beheert en host de RINA-applicatie en verzorgt het nationale aansluitpunt voor UWV (Document UWV4, 2022), overeenkomstig de situatie van de Belastingdienst. Daarnaast realiseerde de eigen ICT-afdeling de koppelingen met de RINA-applicatie en de interne systemen. Overigens zat het gros van het EESSI-werk in taken die niet verbonden waren met IV-maakbaarheid.

Testen en validatie

Om risico's voor de uitvoering te vermijden koos UWV voor een stapsgewijze en gecontroleerde aanpak met betrekking tot de aansluiting op EESSI (Document UWV2, 2018). Daarbij koos het instituut bewust voor een reactieve houding, om te kunnen leren van landen die verder waren. Voor het opleiden en voorbereiden van de uitvoeringsmedewerkers werd halverwege 2018 een opleidingstraject opgezet. De uitvoeringsmedewerkers werden hierbij geïnstrueerd over de Europese verordeningen, EESSI, RINA, de procesbeschrijvingen, de uitwisselingsformulieren, en de Europese richtlijnen, om de medewerkers voor te bereiden op de structuur en werking van de BUC's en SED's. Door in het opleidingstraject aandacht te besteden aan de nieuwe werkwijze trachtte UWV mogelijke vragen te beantwoorden, zoals: 'hoe veranderen de dagelijkse werkzaamheden?', 'hoe moet werk geprioriteerd worden in de nieuwe situatie?', en 'hoe moet omgegaan worden met privacy in de nieuwe situatie, gelet op het uitwisselen van medische informatie?'. Op deze manier werd ingezet op het vroegtijdig betrekken van en intensief afstemmen met uitvoeringsmedewerkers (Document UWV, 2018).

Met het oog op het invoeren van BUC's, en daarmee de aansluiting op EESSI, werd eerst in samenspraak met SMZ/BZ ervaring opgedaan met de RINA-applicatie in een afgebakende context (Document UWV4, 2022). Deze ervaringen werden vervolgens

verwerkt bij de doorontwikkeling. Hiervoor werd bij het werkproces werkloosheid actief ervaring opgedaan met papieren SED's en het verwerken en ontvangen van deze SED's. Bij de werkprocessen ziekte en invaliditeit werd overigens geen ervaring opgedaan met het werken met SED's, enkel het werken met E-formulieren. Na het testen werden de eerste BUC's ingevoerd voor het uitwisselen van berichten voor de Werkloosheidswet (WW). In deze periode werd met pilotkantoren in het buitenland samengewerkt om ervaring op te doen rondom het werken met EESSI. Deze ervaring diende als basis voor de verdere implementatie. Vervolgens werden aansluitingen gerealiseerd voor berichten van de Ziektewet (ZW), en daarna de Arbeidsomstandighedenwet (AW).

Systeem en architectuur

UWV koos voor eenzelfde scenario als de Belastingdienst, door de Stichting RINIS de RINA-applicatie te laten hosten en beheren, en het nationale aansluitpunt te laten verzorgen. Via deze applicatie wisselt UWV berichten met deelnemende instituten uit, waarbij de uitwisseling via een nationaal aansluitpunt loopt dat communiceert met de aansluitpunten van de landen waar de berichten worden ontvangen (Document UWV2, 2018). Vanaf 1 januari 2022 nam RINIS het beheer van de RINA-applicatie over van de Europese Commissie, aangezien de Commissie dat beheer toen afstootte (Document UWV4, 2022). Als gevolg werd destijds bepaald dat de Stichting RINIS de applicatie voor een periode van maximaal vier jaar zou overnemen. Concreet betekende dit dat vanaf 2022 RINIS het beheer en onderhoud regelde, waardoor eventuele wijzigingsverzoeken van UWV direct naar RINIS werden doorgevoerd.

De invoering van EESSI raakte het bestaande ICT-landschap binnen UWV, waarbij reguliere systemen zo veel mogelijk gehandhaafd werden (Document UWV2, 2018). Aangezien UWV voornemens was om de bedrijfsvoering niet minder effectief en efficiënt te laten zijn, wilde de uitvoeringsorganisatie waar mogelijk werken met de automatische aanvulling van gegevens uit de eigen (bron)systemen (Document UWV2, 2018). Dit vereiste een aantal koppelingen aan systemen en gegevens die voor de uitvoeringsmedewerkers het meest relevant is. Deze koppelingen hoefden nog niet gerealiseerd te zijn voordat er gewerkt kon worden met elektronische berichten, waardoor deze berichten in eerste instantie mogelijk in mindere mate vooraf ingevuld waren en er meer handmatige invoer nodig was. Op dit moment (anno 2024) zijn verschillende koppelingen gerealiseerd die ervoor zorgen dat de uitvoeringsmedewerkers er in functionaliteit niet op achteruitgaan. Allereerst werd in 2021 de koppeling met het Elektronisch Archief (EA) afgerond voor digitale archivering, aangezien de archivering binnen RINA niet voldeed aan de Archiefwet in Nederland. Als het Burgerservicenummer (BSN) ontbreekt bij berichten kunnen

deze overigens niet gearhiveerd worden, tenzij dit zelf wordt toegevoegd. Zonder de gerealiseerde koppeling zou de archivering van verstuurde en ontvangen (medische) berichten in het EA handmatig moeten plaatsvinden, wat meer werkzaamheden en zodoende mensen vereiste (Document UWV4, 2022). Naast de koppeling met het EA werd in 2021 een koppeling gerealiseerd met het AD-systeem, dit systeem omvat rollen en autorisaties voor medewerkers. Verder werd in 2022 een koppeling met PeopleSoft (IDS) gerealiseerd, gericht op de verzameldeclaraties aan andere lidstaten. Daarentegen werden enkele oorspronkelijk geplande koppelingen niet gerealiseerd vanwege technische onmogelijkheden. De importfunctionaliteit van RINA bleek ongeschikt te zijn voor de koppelingen met UPA (Naw-gegevens) en AVB/DVB (Arbeidsverledengegevens) en de Europese Commissie wilde deze importfunctie niet wijzigen. Daarom was in deze gevallen handmatige verwerking een meer opportune oplossing.

UWV werkte op hoofdlijnen in drie categorieën aan gegevensuitwisseling: werkloosheid, pensioenen, en ziekte (Document UWV2, 2018). Door de implementatie van EESSI werd UWV echter gedwongen om een geheel nieuwe categorie te onderscheiden; de categorie bedrijfsongevallen en beroepsziekten. In Nederland worden bedrijfsongevallen en beroepsziekten niet onderscheiden van andere vormen van ziekte en/of arbeidsongeschiktheid, maar vanwege het feit dat andere landen dit wel doen moest daar een nieuw proces voor worden ingericht. In de praktijk bleek overigens dat deze gevallen weinig voorkomen. Verder werkten uitvoeringsmedewerkers bij de werkprocessen werkloosheid en pensioenen voor de invoering van EESSI al wel met vooraf ingevulde (persoons- en/of bank)gegevens, maar moesten zij handmatig informatie toevoegen en binnenkomende gegevens in de bronsystemen overnemen. Het verwerken van de declaraties ging via een bulkproces (meerdere BSN's per SED), gebruikmakend van Peoplesoft. Bij het werkproces ziekte werd initieel veelal met E-formulieren gewerkt. Dit proces liep gedeeltelijk via VFV. Verder vond communicatie met buitenlandse instituten plaats vanuit SMZ/BZ.

Verloop implementatie

Voor het implementatieproces binnen UWV konden wederom diverse fasen worden onderscheiden. Tijdens de eerste fase constateerde het Portfoliobureau van UWV dat er veel onzekerheden waren, wat leidde tot het maken van verschillende aannames en het beschrijven van randvoorwaarden (Document UWV2, 2018). Er werd een projectplan opgesteld gebaseerd op de *Production Ready Release*, maar hier werd nadrukkelijk bij vermeld dat er mogelijk andere beslissingen genomen zouden worden dan in het projectplan gepresenteerd. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer opgeleverde onderdelen onvoldoende bleken te werken. In deze fase stelde

UWV vast dat RINA een goede referentieapplicatie was, maar als productieapplicatie nog onvoldoende presteerde. Destijds was het nog niet duidelijk of de Europese Commissie erin zou slagen om een geschikte productapplicatie te maken van RINA. Verder was in de beginfase ook onvoldoende geregeld voor het vertrouwelijk ontvangen en verzenden van medische bijlagen en de daarmee gepaarde autorisaties (Document UWV1, 2017). Op basis van de beschikbare kennis en informatie besloot UWV eind 2017 op basis van een impactanalyse dat EESSI uitvoerbaar was en daarmee dat de uitvoeringsorganisatie tijdig in staat zou zijn om elektronisch berichten te versturen en ontvangen via RINA (Document UWV1, 2017). Hierbij gaf UWV wel aan dat er geen gegevens uitgewisseld zouden worden zonder garantie dat deze gegevens beveiligd bij het betreffende orgaan aan zouden komen.

Tijdens de tweede fase lag de focus op het conformeren aan de eisen van de Europese Commissie op het gebied van elektronische gegevensuitwisseling (Document UWV2, 2018). Dit betekende het voorbereiden van de uitvoering op het tijdig live gaan met BUC's en daarmee het elektronisch ontvangen en versturen van berichten middels een ingerichte, gerealiseerde, geteste, en geïmplementeerde RINA-applicatie (Document UWV4, 2022). Hiervoor werd vanaf 2019 gewerkt aan een voorbereiding van de invoering. Concreet werd een opleidingstraject ontworpen en geïnitieerd wat zich richtte op het voorbereiden van de uitvoeringsmedewerkers op de veranderde taken.

Daarna verschoof in de derde fase de focus naar het uitvoeren van het opleidingstraject ter voorbereiding op de daadwerkelijke implementatie van het EESSI-systeem. Tijdens deze fase publiceerde de Auditsdienst Rijk (ADR) een kritisch rapport over de RINA-applicatie bij UWV, waarin werd vastgesteld dat *'uit niets is bleken dat het systeem RINA momenteel gereed is om als betrouwbaar systeem te kunnen functioneren'* (Auditsdienst Rijk, 2019). De audit onderschreef dat de blokkerende issues, zoals omschreven door UWV, opgelost moesten worden alvorens RINA in productie kon worden genomen. In reactie op het rapport stelde UWV eind 2019 aanvullende eisen aan de Europese Commissie met betrekking tot een goed functioneren systeem. Indien de blokkerende issues niet weggenomen zouden worden door de Europese Commissie, was UWV voornemens zich niet te houden aan de wettelijke implementatiedatum van bepaalde BUC's.

Op 7 december 2020, een halfjaar na de wettelijk vastgestelde termijn (3 juli 2019), ging UWV voor het eerst live met een BUC op het terrein van werkloosheid (Document UWV4, 2022). De uitvoeringsorganisatie koos er met het oog op een verantwoorde uitwisseling bewust voor, met instemming van de Raad van Bestuur, om later in productie te gaan dan wettelijk vereist. In juni 2021 volgde de aansluiting van een

tweede BUC op het gebied van ziekte. De meeste andere processen op de drie terreinen (werkloosheid, pensioenen en ziekte) zijn dat jaar ook stapsgewijs in productie gegaan, waarbij werd geleerd van de opgedane ervaringen. Deze stapsgewijze aanpak werd gevolgd omdat de door de Europese Commissie geleverde softwarecomponenten niet conform de standaarden van UWV waren, waardoor deze als *'speciaal'* werden aangemerkt (Document UWV4, 2022). Verder waren er op dat moment nog geen koppelingen gerealiseerd. In deze fase voldeed de RINA-applicatie aan de minimale performance-eisen (c.q. uitvoeringsmedewerkers kunnen elektronisch berichten versturen en ontvangen) en waren de privacy- en veiligheidsrisico's tot op een acceptabel niveau gemitigeerd zoals beoordeeld in een GEB (Document UWV4, 2022). De kwaliteit van de RINA-applicatie en de gebruikservaringen werden door UWV echter buiten de scope van het project geplaatst, aangezien de uitvoeringsorganisaties afhankelijk was van een applicatieleverancier voor de softwarecomponenten (Document UWV4, 2022). Met betrekking tot het beheren van RINA wordt vanaf 2022 in een afzonderlijk project nagedacht over een structurele oplossing (Document UWV4, 2022).

In de vijfde en laatste fase werden resterende functionaliteiten geïmplementeerd die niet noodzakelijk waren om het EESSI systeem in te voeren (Document UWV4, 2022). Deze fase bestond uit het ontwerpen, realiseren, en implementeren van extra functionaliteiten en koppelingen (met interne systemen). Door het implementeren van deze extra functionaliteiten en koppelingen kregen uitvoeringsmedewerkers de minimale functionele ondersteuning die daarvoor ook voorhanden was. Deze fase focuste zich zodoende op één van de uitgangspunten van UWV; het voorkomen dat uitvoeringsmedewerkers er uiteindelijk op achteruit zouden gaan qua functionaliteit. Na veel vertraging en problemen met de archivering werd op 6 februari 2023 het laatste proces aangesloten. In de afrondingsfase had de aansluiting op het EESSI-systeem betrekking op 52 relevante processen en werden er jaarlijks ongeveer 300.000 elektronische berichten uitgewisseld (Document UWV3, 2022). Via de divisie SMZ/BZ werden de meeste berichten ontvangen en verstuurd per jaar. Derhalve was de implementatie van EESSI op een punt aangekomen dat de transitie was afgerond en de fase van beheer werd ingezet (Document UWV4, 2022). Hoewel UWV in productie is gegaan met EESSI, bestaat op dit moment (anno 2024) elektronische en papieren uitwisseling naast elkaar. Daardoor is voor de uitvoeringsmedewerkers een hybride situatie ontstaan (Document UWV4, 2022). Naast de BUC's die gelden voor alle deelnemende instituten, had UWV meer informele bilaterale afspraken met enkele buitenlandse instituten gezien het feit dat bepaalde instituten de implementatie niet tijdig hadden afgerond. Dit aantal was echter marginaal.

Door de volledige aansluiting op het EESSI-systeem voldeed UWV in 2023 aan de Europese verordeningen (Document UWV4, 2022). Naast het conformeren aan Europese wet- en regelgeving waren geen kwalitatieve of kwantitatieve baten te benoemen. UWV realiseerde bijvoorbeeld geen besparingen en verwachtte dit ook niet te gaan doen.

Bijlage 10. Overzicht centrale waarden en betekenissen (codeboek)

In onderstaande tabel zijn de centrale publieke waarden en hun betekenissen, zoals omschreven door de geïnterviewde medewerkers, gepresenteerd. Het is van belang op te merken dat deze lijst geen uitputtende inventarisatie van publieke waarden vormt, maar een overzicht geeft van de in dit onderzoek empirisch geïdentificeerde en gecodeerde waarden.

Tabel 10. Centrale waarden en betekenissen

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Betrouwbaarheid	Betrouwbaarheid heeft betrekking op informatie- en gegevensuitwisseling en deze informatie en gegevens niet kwijtraken maar op de juiste plek aankomen.	Nou, ik geef je een voorbeeld: in een aantal Europese landen zijn een aantal zaken regionaal georganiseerd. Stel nou dat je dan zo'n aanvraagformulier net naar het verkeerde regiokantoor stuurt. Kan je je voorstellen hoe lang het duurt voordat in Italië regiokantoor A zich realiseert dat een aanvraag niet voor hun is maar eigenlijk voor regiokantoor C zou moeten zijn? (Respondent 33)
Collegiale responsiviteit	Gericht op het creëren van meerwaarde voor mensen in de organisatie – zowel directe als indirecte collega's – of het maken van een verbetering ten opzichte van een eerdere situatie voor deze mensen, onder meer door het ondersteunen of verbeteren van hun werkzaamheden.	In het verleden als je een formulier stuurde, je wist nooit of het aankwam, nu heb je die bevestiging. Je hebt garantie dat het aangekomen is. Als je de bevestiging krijgt van 'het is binnen' dan is het ook gewoon binnen. En dan kan het zusterorgaan niet zeggen: 'We hebben het niet gekregen' (Respondent 28) Je moet in je achterhoofd houden dat je het werk doet voor de gebruikers, dus je wil een applicatie in zetten die zo gebruikersvriendelijk mogelijk is. Dus je moet alle businesswensen kunnen vertalen in een goed IT product, hè. Dat vind ik belangrijk, dat ik businesswaarde toevoeg (Respondent 2). 'Het leveren van businesswaarde, dat is de essentie van mijn werk. Zorgen dat elke sprint weer iets oplevert waar de burger, de klant, verder mee geholpen is' (Respondent 25). 'Idealiter zou je echt een juist product hebben, waarbij hun [uitvoerders] werk makkelijk wordt, dus dat ze niet met allerlei briefjes lopen te rommelen en dat precies een signaal binnenkomt zoals zij zouden willen, dat het meteen duidelijk is wat ze moeten doen en dat ze er zo min mogelijk handelingen aan moeten hebben om het geen op te leveren of uit te vragen wat ze nodig hebben' (Respondent 2). 'Het risico daarbij [technische projecten] is dat het product niet goed genoeg aansluit wat de business nodig heeft. Of dat de implementatie niet goed wordt gedaan en dat het misschien wel een heel goed product is, maar dat uiteindelijk het gebruik daarvan niet goed gaat, waardoor het niet goed tot zijn recht komt' (Respondent 13).

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Continuïteit dienstverlening	Deze waarde richt zich specifiek op de kwaliteit van diensten voor de burgers/bedrijven. Het gaat hierbij om kenmerken van de dienstverlening en zodoende de rol van uitvoeringsmedewerkers	‘Wij moeten onze klanten blijven helpen. Voor altijd. Dat is onze maatschappelijke toegevoegde waarde. Het is een onderdeel van het sociale stelsel dat we in Nederland hebben. En continuïteit van het stelsel is absoluut van belang. Dus dat betekent dat we ook heel veel veranderingen die eventueel haaks staan op die continuïteit, moeten we heel voorzichtig mee zijn. We sluiten niks uit, maar dan gaan we ze op een andere manier benaderen’ (Respondent 33).
Efficiëntie (geld)	Efficiëntie in termen van geld richt zich op het belang dat wordt gehecht aan het realiseren van hetzelfde of een beter resultaat voor minder kosten (goedkoper), vaak vanuit het idee dat publieke organisaties zuinig om moeten gaan met maatschappelijk geld.	‘Er zijn altijd meerdere momenten op de dag waarop ik me in ieder geval afvraag: wat zit ik hier nou met het geld van andere mensen te doen? En op welke manier kan ik ervoor zorgen dat ik met dat in mijn achterhoofd voor zoveel mogelijk mensen, voor de juiste mensen, de goede dingen aan doen ben? Door dat wat je doet zo goed mogelijk te doen, door te schrappen wat overbodig is, door zoveel als mogelijk vanuit die bril te blijven kijken naar de zaak. En niet dingen voor lief te gaan nemen. Zo doen we dit hier nu eenmaal. Maar is dat wel zo goed en zo efficiënt mogelijk?’ (Respondent 27). ‘We hebben nu gewoon heel veel minder handjes in de uitvoering nodig, dankzij digitalisering. En ik denk echt dat... Wat ik zeg, het gaat wel over belastinggeld. Ik denk dan: als dat goedkoper kan, vind ik dat je daar als BV Nederland een verantwoordelijkheid in hebt’ (Respondent 13). ‘Geld besparen, efficiency. Meer dingen sneller doen voor minder geld’ (Respondent 44).
Efficiëntie (systeem)	Efficiëntie in termen van systeemoptimalisatie richt zich op specifiek op de werking van IT-systemen en het optimaliseren van processen die worden ondersteund door IT. Deze waarde heeft bijvoorbeeld betrekking op de snelheid van gegevensuitwisseling en de automatiseringsgraad.	<i>Interviewer: En wat versta je onder zo goed mogelijk, als je een applicatie maakt?</i> Op voorhand krijg je natuurlijk een bepaald proces wat je wil automatiseren. Dus: aanvraag, verwerking en output. Dat proces moet gewoon zo optimaal mogelijk dus: zo efficiënt mogelijk’ (Respondent 19).

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Efficiëntie (tijd)	Efficiëntie in termen van tijdsbesparing richt zich op het belang dat wordt gehecht aan het realiseren van hetzelfde of een beter resultaat met minder capaciteit (tijd en/of menskracht). In dit geval gaat het er vaak om dat de medewerkers meer gedaan krijgen in een kortere tijd. Met andere woorden: een kortere doorlooptijd per geval.	'Maar ook dat we het doelmatig doen. Dat we niet heel veel tijd gaan besteden aan dingen die in een uurtje klaar zouden kunnen zijn bijvoorbeeld. Dat we dat checken' (Respondent 6). Tijd van de mensen die bij je werken en tijd van de klanten of burgers die je bij je hebt of dienen. En dat geeft... Als je respectvol met tijd omgaat, wat in zekere zin ook levenstijd is, dan geeft je dat als management een enorme verplichting om er continu naar het streven dat mensen hun levenstijd ook echt van waarde wordt ingezet. Dus dat ik niet mijn mensen opzadel met werkjes die eigenlijk alleen maar administratieve rompslomp is, of inefficiency is, want dan ben ik eigenlijk hun leven aan het verspillen. En dat geeft een enorme drijfveer om steeds te willen, om steeds te willen verbeteren en aan dingen te blijven willen tunen' (Respondent 24).
Gebruiks-vriendelijkheid (systeem)	Het gaat om een gebruiksvriendelijk en werkbaar systeem voor de gebruikers, waarbij de functionaliteiten van het systeem aansluiten bij hun behoeften. Gebruikers kunnen uitvoeringsmedewerkers zijn, maar ook burgers of bedrijven.	'Je moet in je achterhoofd houden dat je het werk doet voor de gebruikers, dus je wil een applicatie die zo gebruikersvriendelijk mogelijk is. Dus je moet alle businesswensen kunnen vertalen in een goed IT product, hè. Alle IT aspecten die moeten zorgen voor een betere klantproduct en niet dat er maar iets wordt gebouwd vanuit IT en dan gaat kijken van: wat voor businesswaarde heeft dit? Dus dat vind ik belangrijk, dat ik businesswaarde toevoeg' (Respondent 2). 'En als ik dan merk dat er een applicatie wordt aangedragen die rommelig is, waar het lastig mee werken is, die niet veilig is om de informatie van die burgers te versturen, dan ga ik daar niet mee in zee totdat het allemaal gerefeerd is' (Respondent 35).

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Gelijkheid	Deze waarde omvat het belang van gelijke behandeling van alle individuen, ongeacht hun individuele behoeften en specifieke omstandigheden. Gelijkheid houdt in dat burgers/bedrijven gelijke rechten hebben, en daardoor dezelfde hulpmiddelen/voordelen verdienen, zonder rekening te houden met eventuele verschillen in hun uitgangsposities. Dit hangt samen met objectiviteit, onpartijdigheid en neutraliteit in de gevalsafhandeling.	‘Dus ja maatwerk klinkt mij alsof het heel erg tegenstrijdig kan worden omdat iedereen maar wat doet’ (Respondent 38). ‘Maar ik denk dat digitaliseren dat misschien allemaal wel wat harder heeft gemaakt en dat dat stukje subjectiviteit wat erin zat, dat dat misschien wel minder is geworden. En het kan ook goed zijn hè. Want of je nou in Groningen of in Heerlen of in Amsterdam een uitkering aanvraagt met exact, dan krijg je ook dezelfde uitkering. Terwijl als je op maandagochtend een uitkering aanvraagt en degene is nog niet helemaal wakker bij wijze van spreken, dat zou niet uit mogen maken’ (Respondent 47).
Inclusiviteit	Inclusiviteit heeft betrekking op de bescherming van afhankelijk, kwetsbare burgers. Vaak gaat het om minderheidsgroepen. Deze waarde wijst op het belang dat wordt gehecht aan de vraag of iedereen wel mee kan in de maatschappij.	‘Je merkt toch wel als mensen niet meer in de maatschappij meedoen, dat ze vaak ergens anders belanden dan wat ze zelf gewild hebben. Ze hebben er vaak niet om gevraagd om ziek te worden of om met een uitkering te komen. Dus dat is ook wel belangrijk dat je deze mensen ook begeleidt’ (Respondent 41). ‘En vroeger was zo’n iemand die een WAO-uitkering had, ja die bleef thuis. En ja, je merkt gewoon die mensen die vereenzamen. Of die raken geïsoleerd, ze blijven de hele dag op de bank, doen zich niet meer aan. Weet je, zo’n ding hè? En dat moet je eigenlijk voorkomen’ (Respondent 41).

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Innovativiteit	<p>Innovativiteit is gericht op een open houding ten opzichte van verandering: de bereidheid om nieuwe ideeën, methoden, technologieën of processen te ontwikkelen en toe te passen Daarbij gaat het om het ervaren belang om diensten, systemen of werkwijzen te blijven verbeteren.</p>	<p>'Uitdaging, iets nieuws. Wat ik al zei: de architect zet de contouren neer voor de toekomst. Daarmee schetst hij eigenlijk een soort blauwdruk van: oké, hoe ziet dat wereldje eruit? Dus je mag iets gaan bedenken wat er nog niet is' (Respondent 32).</p> <p>'Het kost klauwen vol met geld. Het gaat ook gepaard met een aantal strappen terug. Maar ik denk, uiteindelijk is het een opmaat naar verdere uitwisseling en dat zie ik eigenlijk bij alle IT-projecten die ik trek. Vaak is het in begin ellende en loopt iedereen te klagen hoe slecht het allemaal gegaan is, maar links- of rechtsom, uiteindelijk heb je die beweging in gang gezet, wat uiteindelijk tot verdere verbetering leidt' (Respondent 25).</p>
Juistheid (correctheid)	<p>Deze waarde heeft betrekking op het gebruiken van de juiste informatie en de correcte afhandeling van dossiers, in termen van het maken van foutloze beslissingen. Minder fouten maken in de gevalsafhandeling leidt daarbij automatisch tot minder fouten in de uitkomsten. De kern is dat ambtenaren zich actief inzetten om de gevalsafhandeling zo nauwkeurig mogelijk aan te pakken en daardoor de kans op fouten te minimaliseren.</p>	<p>'Daar zit je echt aan de portemonnee van mensen. Maar dan moet ik 300 procent zeker weten dat het klopt wat ik zeg' (Respondent 8).</p> <p>'De tijd nemen per dossier. Als dat betekent dat het dossier in een kwartier af is, is het mooi. Maar als het betekent dat ik een keer anderhalve dag met een dossier aan de slag moet - omdat het in het verleden verpest is door collega's - dan neem ik ook die anderhalve dag. Dat betekent dat de aantallen misschien minder zijn. Maar het aantal dossiers dat voor mij terugkomt van een controle of van een interne check, ligt een stuk lager. Omdat ik mezelf er rekenschap van geef, voordat ik een dossier afsluit, dat ik er alles aan gedaan heb wat er op dat moment aan gedaan moet worden. Dat de brieven er uitzien zoals ze eruit horen te zien' (Respondent 21).</p>

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Klantvriendelijkheid	<p>Klantvriendelijkheid verwijst naar de manier waarop burgers en bedrijven worden benaderd en geholpen in contact met de overheid. Het gaat om een benadering die empathisch, respectvol en behulpzaam is, waarbij medewerkers actief luisteren, duidelijke uitleg geven en de tijd nemen om de situatie van de burger te begrijpen. Het onderliggende idee is dat mensen zich gezien en serieus genomen voelen in hun contact met de overheid. Vaak resulteert dit in persoonlijk contact.</p>	<p>'Ondanks dat we het druk hebben allemaal, best wel hoge wachttijden zijn voor de burgers op dit moment met bepaalde regelingen, met name internationaal. Ik denk wel dat we het zo klantgericht en zo klantvriendelijk mogelijk willen oplossen altijd' (Respondent 28).</p> <p>'Als je dienstverlening van UWV nodig hebt, hè, die mensen die hebben daar over het algemeen niet voor gekozen, dan moeten we dat op een nette en een klantvriendelijke manier doen' (Respondent 48).</p>
Maatwerk	<p>Maatwerk verwijst naar het afsremmen van dienstverlening op de specifieke omstandigheden en behoeften van individuele burgers of bedrijven. Het erkent dat mensen verschillen in achtergrond en vaardigheden (uitgangspositie), en dat niet iedereen binnen standaardprocedures past. Door ruimte te bieden voor professionele oordeelsvorming en flexibiliteit in de uitvoering, kunnen uitkomsten worden bijgestuurd op een manier die als rechtvaardig wordt ervaren in de concrete situatie.</p>	<p>'Op het moment dat je een niet standaard dossier hebt behandeld, dan zorg ik er altijd voor dat ik mijn brieven aanpas aan de situatie van de klant. Zodat die niet alleen de standaardinformatie krijgt, maar dat die daadwerkelijk de informatie krijgt die relevant is voor het soort herziening dat ik met dat pensioen gedaan heb' (Respondent 21).</p> <p>'We hebben zeven miljoen klanten, dus je kunt niet één 'one size fits all' doen. Dat werkt niet, dat blijkt uit allerlei evaluaties, maatschappelijke evaluaties: dé burger bestaat niet. Er zijn heel veel soorten' (Respondent 44)</p>

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Menselijkheid	<p>Menselijkheid betekent dat uitvoeringsmedewerkers oog hebben voor de waardigheid, gevoelens en omstandigheden van burgers. Empathie en inlevingsvermogen staan hierbij centraal. De uitvoering wordt niet puur als technische of administratieve taak benaderd, maar als iets waarin de persoonlijke situatie van mensen ertoe doet. Werken volgens 'de bedoeling' en niet alleen de regels is hierbij leidend: waar nodig wordt afgeweken van standaardprocedures om onredelijke uitkomsten te voorkomen.</p>	<p>‘Wat ik mooi vind van de SVB nu, en dat is anders dan 40 jaar geleden, is dat we niet alleen de wet uitvoeren, maar ook de bedoeling van de wet veel meer in het oog gaan houden. Dat is best moeilijk, want in de wet staan regeltjes, als je die in acht neemt dan moet je soms een beslissing nemen die geen recht doet aan de situatie. In de situatie dat ik zelf een individuele beslissing moet nemen, die een beetje afwijkt van het normale, dan voel ik me echt het meest trots. Ik denk: ‘daarvoor sta ik ook opgesteld’ (Respondent 20).</p> <p>‘En wij zijn natuurlijk ook gebonden aan regels, wet- en uitvoeringsregels. Alleen soms... door de veranderende maatschappij wil je soms anders beslissen dan dat de wet aangeeft. En dan moet je ook wel het lef en durf tonen om daar toch wel tegenin te kunnen gaan’ (Respondent 30).</p>

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Privacy	De waarde privacy draait om het beschermen van de persoonlijke gegevens van burgers in het kader van de verzameling, verwerking en uitwisseling van data. Privacy wijst op zorgvuldigheid in het omgaan met persoonsgegevens, specifiek gevoelige gegevens. Het gaat om het beschermen van het recht van individuen op controle over hun eigen gegevens. Bovendien vereist privacy het naleven van wet- en regelgeving rondom gegevensbescherming, om ongeoorloofde toegang, gebruik of openbaarmaking te voorkomen.	‘Omdat we willen gewoon als UWV dat wij zorgvuldig omgaan met gegevens van burgers. Dus je moet echt kunnen zeggen waarom je het gebruikt, met welk doel en ook hoe het werkt. Hè dus nieuw gegeven, postcode wordt gebruikt met deze en deze doelen omdat wij dat en dat en dat ermee willen bereiken’ (Respondent 38). ‘Je processen worden ook anders, als je alles op papier doet of dat je het digitaal doet. Je krijgt er wel andere aspecten bij. AVG is nu heel belangrijk. Opslag van gegevens, bewaartermijn van gegevens. Je krijgt wel een andere inrichting. Je krijgt er andere processen. Of je processen kunnen er door veranderen door automatisering. In principe zou automatisering denk ik ondergeschikt zijn aan je proces en moet het ondersteunen, maar je proces kan wel veranderen’ (Respondent 48).
Rechtmatigheid (burgers/bedrijven)	Rechtmatigheid op het niveau van burgers en/of bedrijven gaat om het belang dat burgers en/of bedrijven zich aan de geldende wetten houden en richt zich specifiek op het bevorderen van conformiteit, door het burgers/bedrijven zo makkelijk mogelijk te maken om zich aan geldende regels te houden.	‘Maar eigenlijk, de Belastingdienst richt zich op compliance, dus dat mensen zich zoveel mogelijk vrijwillig houden aan de geldende wet- en regelgeving. Dus dat zie ik ook wel als voornaamste kapstok, dus daar kun je alles tegen afzetten. Dus alles moet daaraan bijdragen’(Respondent 1). ‘Wat we belangrijk vinden is compliance bevorderen. Wij willen zo veel mogelijk dat burgers en bedrijven uit zichzelf aan hun fiscale verplichtingen voldoen. Daarbij willen we het zo makkelijk en eenvoudig mogelijk maken’ (Respondent 10).

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Rechtmatigheid (medewerker)	Rechtmatigheid, gericht op het niveau van de medewerker, omvat het belang dat werknemers handelen conform bestaande wet- en regelgeving. Met andere woorden: individuele handelingen zijn juridisch correct en in overeenstemming met de geldende regels en procedures. Het naleven van rechtmatigheid draagt bij aan rechtszekerheid en voorkomt willekeur in de dienstverlening.	'Kijk, de een is iets makkelijker, van: oké, ik geloof iemand. En de anderen hebben meer zoiets van: ja, regels zijn regels. Bewijs is bewijs. En klaar. Ik blijf dat altijd lastig vinden, want ja, ik zit hier natuurlijk al best wel een tijdje, niet iedereen is betrouwbaar. En als je bewijs hebt, dan weet je het in elk geval zeker' (Respondent 15). 'We hebben wetten en wet- en regelgeving en die heb je gewoon goed uit te voeren' (Respondent 37).
Rechtmatigheid (organisatie)	Op het niveau van de organisatie verwijst rechtmatigheid naar het belang dat de organisatie als geheel functioneert en handelt – in termen van de werkprocessen – in overeenstemming met geldende wet- en regelgeving. Het waarborgen van rechtmatigheid op dit niveau voorkomt structurele fouten of misstanden.	'En we moesten kritisch naar de stukken kijken, om te kijken of wat er gedaan werd, of dat mocht. Of het conform mandaat was, of het geld dat werd uitgegeven of dat goed ging. Gewoon controles, dat we gewoon de feiten checken, of alles conform de regels verloopt' (Respondent 6). 'Voor het IV hebben we ook regels waar we ons aan moeten houden. En we moeten ons ook voor de comptabiliteitswet, aan de AVG-wetgeving houden, voordat je een risico hebt. Het risico is dat we informatie goed opslaan, dat het veilig is, dat anderen er niet bij kunnen' (Respondent 6).
Rechtsbescherming	Rechtsbescherming richt zich als waarde erop dat burgers en bedrijven moeten krijgen waar zij recht op hebben. De overheid dient burgers en bedrijven daarin te voorzien, door deze rechten te beoordelen en vervolgens al dan niet toe te kennen.	'En je wil gewoon dat de klanten krijgen waar ze recht op hebben' (Respondent 13). 'Waar we voor staan natuurlijk, dat is natuurlijk de burger geven waar hij recht op heeft. Dus dat is bij wet geregeld. Dus daar staan wij voor. Wij zorgen ervoor dat de mensen krijgen waar ze recht op hebben' (Respondent 19). 'Sommige mensen weten niet eens dat ze rechten hebben. Dan is onze taak en mijn taak, en dat vind ik ook altijd fijn om dat te vertellen aan mensen die het niet weten, die geven we proactief aan dat ze rechten hebben. Mensen die niet weten waar ze aan toe zijn, moeten die informatie krijgen die ze nodig hebben om goede beslissingen te nemen, want als je denkt dat je in Nederland AOW opbouwt, maar je bouwt niks op, dan is het wel fijn om het vroeg te horen' (Respondent 20).

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Rechtvaardigheid	<p>Rechtvaardigheid verwijst naar het belang dat wordt gehecht aan het voorkomen en aanpakken van misbruik of fraude door burgers of bedrijven. Wanneer mensen zich niet aan de regels houden, wordt dit als oneerlijk beschouwd tegenover degenen die dat wel doen. Rechtvaardigheid impliceert het actief optreden tegen onrechtmatig gedrag, middels controles, handhaving en sancties, om draagvlak voor het systeem te behouden.</p>	<p>'We moeten allemaal belasting betalen. Dat doen we met een reden. Het kan niet zo zijn dat als jij belasting verschuldigd bent, dat jij dan uiteindelijk maar denkt van nou, ik ga naar het buitenland, dan hoef ik het niet betalen' (Respondent 7). 'Andere kant van het spectrum, we moeten ook niet iedereen die z'n hand ophoudt een uitkering geven, want dan wordt het wel heel erg duur en dan is het draagvlak voor sociale zekerheid niet bij gebaat. Hé, dus we moeten alert zijn op misbruik en nou, noem maar allemaal op' (Respondent 48).</p>
Responsiviteit (extern)	<p>Deze waarde gaat over de mate waarin wordt aangesloten bij de behoeften, verwachtingen en omstandigheden van externe betrokkenen Responsiviteit richt zich op het creëren van meerwaarde voor burgers en bedrijven door het bieden van passende hulp, zoals uitkeringen, begeleiding, toelagen of pensioenen. In het kader van EESSI betekent dit de meerwaarde van sociale zekerheid voor burgers die in meerdere EU-landen wonen of werken.</p>	<p>'Mijn doel is altijd doen we dingen die nodig zijn om die toegevoegde waarde te hebben voor de burger? Voor mensen die afhankelijk zijn van de uitkering. Als ik die link niet kan leggen doe ik een klus niet. Maar ik weet niet of dat voor mijn collega's ook geldt. Maar dat is voor mij wel belangrijk' (Respondent 35). 'Maar voor mij willen we één Europa en dat betekent dat we alle grenzen die we hebben daar zo laag mogelijk willen maken, in de zin van uitwisseling van sociale zekerheid. Dus dat is voor mij de essentie. Dus het moet de burger makkelijk gemaakt worden om over de grenzen te werken en daar niet allemaal ellende en moeilijkheden ermee te hebben. En dat is de rem en dat is ook, denk ik, ook weer remming van de Europese ontwikkelingen. Dus hoe makkelijker je het allemaal maakt, hoe beter dat voor Europa is' (Respondent 25). 'En met EESSI dat is een stukje... voor Kinderbijslag is dat anders, maar voor AOW is dat dan een stukje bestaanszekerheid' (Respondent 26).</p>

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Resultaatgerichtheid	<p>Resultaatgerichtheid draait om het belang van het behalen van concrete resultaten en het maken van impact. Deze waarde komt tot uiting in een sterke focus op doelgerichtheid en productiviteit. Het gaat erom dat inspanningen leiden tot tastbare en meetbare uitkomsten die bijdragen aan het succes van de organisatie en haar doelen. In relatie tot EESSI betekent resultaatgerichtheid dat er nadruk wordt gelegd op het tijdig realiseren van de live-gang van het systeem.</p>	<p>'Ik ben heel resultaatgedreven, dus ik hou ervan om dingen echt beter te maken' (Respondent 24). 'Als projectmanager heb je gewoon een klus te klaren, maar sta je niet per se ergens voor. Dan ben je gewoon bezig met het uitvoeren van de opdracht die je hebt gekregen' (Respondent 46).</p>
Robuustheid (systeem)	<p>De robuustheid van een systeem betreft de mate waarin het systeem toekomstbestendig is en op een duurzame manier kan functioneren. Dit houdt in dat het systeem goed te onderhouden is, en regelmatig flexibel genoeg is om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden, dus om wijzigingen door te voeren. Daarmee gaat het zowel om beheersbaarheid als aanpassingsvermogen.</p>	<p>'Aan de andere kant is het zo erg verouderd dat je eigenlijk haast geen programmeurs meer kan vinden die met die ontwikkeltaal kunnen programmeren. Die zijn allemaal gepensioneerd of bijna gepensioneerd, dus daar wil je toch eigenlijk wel wat verversing in het systeem voor hebben. Ondanks dat het goed werkt, wil je eigenlijk wel iets meer met de tijd meegaan met je informatiesystemen' (Respondent 23). 'Het up-to-date houden van de technologie, dat het dan wel gaat gebeuren. Anders denk ik dat we binnenkort een verouderd systeem hebben' (Respondent 44). 'Kwaliteit gaat verder dan alleen veiligheid. Het gaat er ook over; zijn er voldoende mogelijkheden geboden om verbeteringen en ontwikkelingen door te voeren in het systeem?' (Respondent 45).</p>

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Samenwerkingsbereidheid heeft betrekking op de wenselijkheid van verbinding en afstemming binnen de organisatie. Het gaat om open communicatie en het gezamenlijk overleggen binnen en tussen afdelingen, zodat medewerkers samen kunnen bijdragen aan het realiseren van doelen. Daarmee draait samenwerkingsbereidheid om de mate van verbinding en cohesie binnen de organisatie.	<p>Samenwerkingsbereidheid heeft betrekking op de wenselijkheid van verbinding en afstemming binnen de organisatie. Het gaat om open communicatie en het gezamenlijk overleggen binnen en tussen afdelingen, zodat medewerkers samen kunnen bijdragen aan het realiseren van doelen. Daarmee draait samenwerkingsbereidheid om de mate van verbinding en cohesie binnen de organisatie.</p>	<p>'Dat ik is denk ik de belangrijkste factor wat ik zie in de rol van opdrachtgever. Verbinding vind ik het allerbelangrijkst' (Respondent 1).</p> <p>'In 1969 kon het al, toen Armstrong op de maan kwam, echt ongelooflijk. Maar dat was niks anders dan ultieme samenwerking tussen mensen die verstand hadden van raketten bouwen, van zuurstof in de ruimte genereren voor de astronauten, maar zelfs voor de mensen die moesten zorgen voor hele dagdagelijkse dingen, van: hoe eet je in de ruimte? Voor mij is dat wel een ultiem voorbeeld, van: hele moeilijke dingen kun je doen, maar nooit zonder elkaar. Er was nooit een raket gekomen, als er alleen maar een raket was gekomen. En al die disciplines moeten bij mekaar komen, dus dat is eigenlijk voor EESSI dezelfde les' (R20).</p> <p>'Als je je tooling niet ten dienste stelt van een betere samenwerking op welke wijze dan ook, dan heb je als informatiemanagementafdeling, nou ja, geen recht van bestaan denk ik' (Respondent 42).</p>
Stabiliteit (systeem)	<p>Stabiliteit van het systeem betreft de mate waarin de functionaliteiten van een IT-systeem betrouwbaar en consistent blijven functioneren. Het gaat erom dat het systeem ononderbroken blijft draaien en geen storingen vertoont, zodat de dienstverlening continu kan worden voortgezet.</p>	<p>'Maar dat we bij een storing gewoon een dag niet kunnen werken, dat is wel een hele lastige dan. Dingen zoals vanmorgen... werkte het weer heel langzaam. Dan kun je dingen heel slecht opslaan. Als dat niet werkt, dan duurt het gewoon heel lang' (Respondent 8).</p> <p>'En dat is niet een fijne constructie, dat heb je liever niet. Je hebt liever dat je eigen, zeker als het een mainframe is, dat is niet zo makkelijk te veranderen, dan heb je liever dat dat stabiel blijft. Ik kom zelf altijd met het voorbeeld, en je kan natuurlijk tien andere voorbeelden nemen. Je kan een auto, kan je natuurlijk eindelijk mee je blijven rijden. Moet je er dan van alles aan gaan wijzigen zodat die beter wordt? Of moet die vooral blijven rijden? Zolang die rijdt, dan rijdt die' (Respondent 16).</p>

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Tijdigheid van dienstverlening	Tijdigheid van dienstverlening verwijst naar de rol van uitvoeringsmedewerkers en de snelheid waarmee burgers en bedrijven worden bediend. Het gaat om het zo snel mogelijk geven van uitsluitel over rechten en plichten, om (onnodig) lang wachten te voorkomen. <i>Het verschil met efficiëntie, in termen van tijdsparing, is dat tijdigheid kijkt vanuit het perspectief van de burger of het bedrijf (ontvangen zij sneller diensten?), terwijl efficiëntie vooral kijkt naar de snelheid en van de uitvoeringsmedewerkers zelf (kunnen zij sneller diensten verlenen?).</i>	'Onze medelandgenoten verwachten wel dat de AOW-uitkering elke maand op tijd op de rekening staat en dat de kinderbijslag gewoon de eerste van het kwartaal wordt overgemaakt en de oorlogsveteranen verwachten ook een uitkering. Mensen krijgen geld en dat is wel een belangrijk ding, en als dat niet komt, dan heb je ook direct een stuk media-aandacht en attentie te pakken. Dus dat is gewoon echt het primaire proces. Dat moet gewoon goed lopen. Dat is een punt. Dat is het allerbelangrijkste wat we doen. En dat het intern misschien niet helemaal lekker loopt, dat is dan tot daaraan toe, maar in ieder geval moet het naar de klant toe altijd geregeld zijn. Die moet gewoon zijn geld op tijd krijgen' (Respondent 23). 'Maar concreet voor zo'n automatiserings- of digitaliseringstraject, ik denk efficiency. En efficiency dan ook voor een burger, hè. Als die AOW aanvraagt, dat ie sneller weet waar ie aan toe is. Het is niet alleen efficiency en doorlooptijden voor de organisaties, maar ook vooral voor die burger die toch in een complexe situatie zit' (Respondent 14).
Toegankelijkheid	Toegankelijkheid als waarde staat voor het waarborgen dat informatie beschikbaar en bereikbaar is voor zowel medewerkers als burgers/bedrijven. Het gaat in op het belang dat relevante informatie openstaan voor raadpleging (informerend) en voor het gebruiken van deze informatie voor de dienstverlening.	'Als we dat in ons archief hebben zitten, dat de burger daar ook in kan. Als we dat geprogrammeerd hebben trouwens allemaal, dat de burger ook in ons archief kan kijken wat we van hun informatie hebben. Dat zou mooi zijn'(Respondent 6). 'Heel vroeger stond het allemaal in het dossier ergens in een kast op een afdeling. En jij was eigenlijk de enige die daar weet van had. Maar als iemand anders dan voor die persoon ook wat had, daar zat geen relatie tussen of wat dan ook. Nu heb je dat eerder beschikbaar, heb je dat eerder inzichtelijk. En dat zijn wel grote voordelen' (Respondent 36).

Tabel B.10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Transparantie (extern)	<p>Transparantie met een externe focus betreft de traceerbaarheid en uitlegbaarheid van besluitvorming en de daaruit voortvloeiende uitkomsten richting burgers en bedrijven. Het gaat om de mogelijkheid tot open en heldere communicatie over waarom bepaalde besluiten zijn genomen.</p>	<p>'Want stel dat de burger een aanklacht indient moet je nog wel kunnen reproduceren wat er wanneer door wie op welke wijze is gedaan. En dat is het allerebelangrijkste, dat we dat goed kunnen aantonen aan onze burger' (Respondent 42).</p>
Transparantie (intern)	<p>Transparantie met een interne focus is gericht op de vraag in hoeverre de werkprocessen navolgbaar en inzichtelijk, en daarmee te monitoren zijn. Het gaat om inzicht in wie wat heeft gedaan, of regels zijn gevolgd en waar verbetering mogelijk is. Deze vorm van transparantie is belangrijk voor interne sturing en verantwoording; het stelt medewerkers en management in staat om te controleren en bij te sturen. Daarmee gaat interne transparantie over het controlerende vermogen en leervermogen binnen de organisatie.</p>	<p>'Dat je eigenlijk bij elk hoofdstukje in het formulier kunt zien van: hoe lang is die persoon nou eigenlijk met dat hoofdstukje bezig geweest? En dan zien je: een half uur over het hele formulier, waarvan 28 minuten met hoofdstuk drie. En tijdens het doen van hoofdstuk drie heeft hij wel duidelijk 20 minuten lang zijn pc niet aangeraakt, dus misschien was het maar acht en was hij gaan koffiedrinken. Dan kan natuurlijk ook. En dat helpt denk ik wel een hoop dat er veel meer managementinformatie over beschikbaar komt, waardoor het ook makkelijker wordt om de manier van uitwisselen te verbeteren en ook echt oprecht te verbeteren vanuit de praktijk. Want daar gaat die informatie over. Terwijl voorheen kon je hooguit zeggen: ik ga een formulier verbeteren, omdat het dan beter in overeenstemming is met de wet. Maar de praktijk, die kende eigenlijk niemand: hoeveel fouten worden gemaakt met formulier x. Nobody knows. Dat zie ik als het grootste voordeel en ook iets wat op de lange termijn veel op kan gaan brengen' (Respondent 17).</p> <p>'Dus je kan ook meer, je weet ook beter, je hebt meer inzicht van wat er gebeurt in die processen. Dus ik denk dat daar ook het management, die informatie, dat dat ook wel leidt tot nieuwe processen en inzichten, van: ja, wat doen we nu eigenlijk hier? Voorheen was het een beetje ingewikkeld om daar achter te komen. En dat leidt op den duur tot betere, ja, meer inzicht en betere processen, en dat soort dingen' (Respondent 44).</p>

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Uitvoerings-gerichtheid	Uitvoeringsgerichtheid heeft betrekking op het belang van afstemming en samenwerking tussen verschillende afdelingen of professionele groepen en uitvoeringsmedewerkers – die vaak de (eind)gebruikers zijn binnen de organisatie. Door direct te communiceren met uitvoeringsmedewerkers, ontstaan feedbackloops. Dit draagt bij aan draagvlak en werkbare oplossingen.	<p>'Ik vind het heel belangrijk om een goede verbinding met de eindgebruiker te hebben. In dit geval was dat onze medewerker. Omdat ik het zie als verantwoordelijkheid van mij en het team waar ik in zat bij EESSI ook, projectteam, dat hetgeen wat wij maken als project opleveren. En in dit geval was dat een IT-product, maar dat kan ook een heel ander product zijn. Dat dat goed aansluit bij wat de klant nodig heeft' (Respondent 13)</p> <p>'Vrij vroeg in het traject zijn we gewoon alle kantoren langsgegaan. Ook niet gewoon om het standaard verhaaltje aan te horen van de manager, maar we hebben echt gevraagd... Ik hoef niet het gladde verhaaltje te horen, ik wil gewoon eigenlijk weten van: waar lopen ze tegenaan? En dat zonder oordeel' (Respondent 33).</p>
Veiligheid	De waarde veiligheid verwijst naar de bescherming van persoonsgegevens tijdens verwerking en gegevensuitwisseling, met aandacht voor informatiebeveiliging en een veilige ICT-infrastructuur. Het richt zich op het voorkomen van ongeautoriseerde toegang, datalekken of misbruik (bijvoorbeeld door hackers).	<p>'Ik kan me voorstellen, het blijft toch een elektronisch systeem en er kan natuurlijk altijd toch nog op ingebroken worden denk ik. Je hoort natuurlijk zoveel in de wereld wat er allemaal wel niet gebeurt, hoe beveiligd alles ook is. Hackers weten altijd wel weer iets nieuws te verzinnen waardoor ze dan er toch op kunnen. Dus ik ga ervan uit dat het voor dit systeem ook zal gelden' (Respondent 31).</p> <p>'En als ik dan merk dat er een applicatie wordt aangedragen die rommelig is, waar het lastig mee werken is, die niet veilig is om de informatie van die burgers te versturen, dan ga ik daar niet mee in zee totdat het allemaal gerefeerd is' (Respondent 35).</p>

Tabel B10. Vervolg

Publieke waarde	Beschrijvingen	Bijpassend citaten
Volledigheid	<p>Volledigheid verwijst naar het streven om werkprocessen, systemen en richtlijnen zodanig te ontwerpen dat alle denkbare situaties, uitzonderingen en regels zijn afgedekt. In relatie tot EESSI vertaalt deze waarde zich naar gedetailleerde en uitgebreide procesbeschrijvingen (BUC's), uitwisselingsformulieren (SED's) en nauwkeurige instructies.</p>	<p>'In hun drang om volledig te zijn en om maar niks te vergeten, gaan professionals echt alle denkbare situaties beschrijven. Waarop vervolgens de reactie is: dan hebben we daar dus ook van alles nog wat op nodig. Dan kom je uiteindelijk met een allesomvattend systeem. Althans, dat is de bedoeling' (Respondent 27).</p> <p>'Dat heeft ook te maken natuurlijk met de complexiteit van de wetgeving en dat moeten we ook niet vergeten. Elk antwoord moet voor 100 procent dicht zijn en voor iedereen geschikt' (Respondent 10).</p>
Zorgvuldigheid (risico's)	<p>Zorgvuldigheid gaat over alertheid in het signaleren van risico's, specifiek in relatie tot projecten, en het tijdig nemen van maatregelen om deze te beheersen of te beperken. Er wordt verwezen naar het expliciteren van mogelijke knelpunten om zo problemen te voorkomen en een soepel verloop te waarborgen.</p>	<p>'En dan is daarbij altijd heel belangrijk tijdens het verloop welke risico's en issues heb je. Want, voor die risico's moet je maatregelen gaan nemen, zodat die risico's niet optreden' (Respondent 6).</p> <p>'Als je kijkt, wat is nou belangrijk, zeker in het begin, hè, van projecten of programma's, of wat dan ook? Is het echt belangrijk dat je daar echt heel veel aandacht aan besteed: wat moet je precies doen? Wat levert het op? En uiteindelijk natuurlijk: hoe ga je dat doen? En in welke volgorde gaan allerlei dingen?' (Respondent 22).</p>

Bijlage 11.

Overzicht centrale waarden van de professionele groepen ten aanzien van algemene werkzaamheden

In de tabel is per professionele groep tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor de betreffende groep, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B11. Centrale waarden van de professionele groepen – werk

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Managers (10)</i>	Gelijkheid (1), juistheid (1), klantvriendelijkheid (1), maatwerk (1), menselijkheid (1), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1), rechtsbescherming (2), responsiviteit (5), tijdigheid van dienstverlening (1), transparantie; extern (1) = 15 15/39 x 100% = 38%	Collegiale responsiviteit (5), efficiëntie; tijd (2), innovativiteit (1), rechtmatigheid; organisatie (1), resultaatgerichtheid (6), samenwerkingsbereidheid (3), uitvoeringsgerichtheid (1), zorgvuldigheid; risico's (1) = 21 21/39 x 100% = 54%	Privacy (1), stabiliteit (2) = 3 3/39 x 100% = 8%
<i>Onderstainers (14)</i>	Continuïteit dienstverlening (2), gelijkheid (1), inclusiviteit (2), juistheid (2), menselijkheid (1), rechtmatigheid; medewerker (1), rechtvaardigheid (1), rechtsbescherming (5), responsiviteit (9), tijdigheid van dienstverlening (5), transparantie; extern (1) = 30 30/61 x 100% = 49%	Collegiale responsiviteit (10), efficiëntie; tijd (2), innovativiteit (1), rechtmatigheid; organisatie (2), resultaatgerichtheid (2), samenwerkingsbereidheid (4), transparantie; intern (1), uitvoeringsgerichtheid (5), zorgvuldigheid; risico's (1) = 28 28/61 x 100% = 46%	Gebruiksvriendelijkheid (1), privacy (1), veiligheid (1) = 3 3/61 x 100% = 5%
<i>IT-specialisten (14)</i>	Efficiëntie; geld (1), rechtsbescherming (2), rechtvaardigheid (1), responsiviteit (5), tijdigheid van dienstverlening (1) = 10 10/60 x 100% = 17%	Collegiale responsiviteit (10), efficiëntie; tijd (1), innovativiteit (3), rechtmatigheid; organisatie (1), resultaatgerichtheid (6), samenwerkingsbereidheid (5), transparantie; intern (1), uitvoeringsgerichtheid (5), zorgvuldigheid; risico's (2) = 34 34/60 x 100% = 57%	Gebruiksvriendelijkheid systeem (2), privacy (1), robuustheid (6), stabiliteit (5), veiligheid (2) = 16 16/60 x 100% = 27%
<i>Uitvoerders (10)</i>	Inclusiviteit (1), juistheid (5), klantvriendelijkheid (5), maatwerk (2), menselijkheid (3), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1), rechtmatigheid; medewerker (3), rechtsbescherming (1), rechtvaardigheid (1), responsiviteit (4), tijdigheid van dienstverlening (5) = 31 31/34 x 100% = 91%	Uitvoeringsgerichtheid (2) = 2 2/34 x 100% = 6%	Veiligheid (1) = 1 1/34 x 100% = 3%

Bijlage 12. Overzicht centrale waarden van de uitvoeringsorganisaties ten aanzien van algemene werkzaamheden

In de tabel is per uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor de betreffende organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B12. Centrale waarden van de uitvoeringsorganisaties – werk

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst</i> (12)	Continuïteit dienstverlening (1), gelijkheid (1), juistheid (4), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (2), rechtmatigheid; medewerker (2), rechtvaardigheid (2), responsiviteit (3) = 15 15/39 x 100% = 38%	Collegiale responsiviteit (4), efficiëntie; tijd (1), rechtmatigheid; organisatie (2), resultaatgerichtheid (6), samenwerkingsbereidheid (3), transparantie; intern (1), uitvoeringsgerichtheid (1), zorgvuldigheid; risico's (1) = 19 19/39 x 100% = 49%	Gebruiksvriendelijkheid systeem (1), privacy (1), robuustheid (1), stabiliteit (1), veiligheid (1) = 5 5/39 x 100% = 13%
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (18)	Continuïteit dienstverlening (1), efficiëntie; geld (1), juistheid (3), klantvriendelijkheid (4), maatwerk (3), menselijkheid (1), rechtmatigheid; medewerker (1), rechtsbescherming (5), responsiviteit (8), tijdigheid van dienstverlening (7) = 34 34/81 x 100% = 42%	Collegiale responsiviteit (10), efficiëntie; tijd (2), innovativiteit (3), resultaatgerichtheid (4), samenwerkingsbereidheid (7), transparantie; intern (1), uitvoeringsgerichtheid (7), zorgvuldigheid; risico's (1) = 35 35/81 x 100% = 43%	Efficiëntie; systeem (2), gebruiksvriendelijkheid (1), robuustheid (4), stabiliteit (4), veiligheid (1) = 12 12/81 x 100% = 15%
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen</i> (18)	Gelijkheid (1), inclusiviteit (3), juistheid (1), klantvriendelijkheid (2), menselijkheid (4), rechtmatigheid; medewerker (1), rechtsbescherming (5), rechtvaardigheid (1), responsiviteit (12), tijdigheid van dienstverlening (5), transparantie; extern (2) = 39 39/73 x 100% = 53%	Collegiale responsiviteit (11), innovativiteit (2), rechtmatigheid; organisatie (2), resultaatgerichtheid (4), samenwerkingsbereidheid (2), uitvoeringsgerichtheid (5), zorgvuldigheid; risico's (2) = 28 28/73 x 100% = 38%	Gebruiksvriendelijkheid (1), privacy (2), robuustheid (1), stabiliteit (2), veiligheid (2) = 8 8/73 x 100% = 11%

Bijlage 13.

Overzicht centrale waarden van de professionele groepen per uitvoeringsorganisatie ten aanzien van algemene werkzaamheden

In de tabellen is voor de professionele groepen van de drie uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor een professionele groep binnen een organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B13.1 Centrale waarden van de managers per uitvoeringsorganisatie – werk

Managers (to)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IF-focus
<i>Belastingdienst</i> (4)	Gelijkheid (1), juistheid (1), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1) = 3 3/12 x 100% = 25%	Collegiale responsiviteit (1), resultaatgerichtheid (4), rechtmatigheid; organisatie (1), samenwerkingsbereidheid (2), uitvoeringsgerichtheid (1) = 9 9/12 x 100% = 75%	
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (3)	Klantvriendelijkheid (1), maatwerk (1), rechtsbescherming (1), responsiviteit (2), tijdigheid van dienstverlening (1) = 6 6/13 x 100% = 46%	Collegiale responsiviteit (2), Efficiëntie; tijd (2), innovativiteit (1), resultaatgerichtheid (1), samenwerkingsbereidheid (1) = 7 7/13 x 100% = 54%	
<i>Uitvoeringsinstuut Werknemers-verzekeringen</i> (3)	Menselijkheid (1), rechtsbescherming (1), responsiviteit (3), transparantie/inzicht; extern (1) = 6 6/13 x 100% = 46%	Collegiale responsiviteit (2), resultaatgerichtheid (1), zorgvuldigheid; risico's (1) = 4 4/13 x 100% = 31%	Privacy (1), stabiliteit systeem (2) = 3 3/13 x 100% = 23%

Tabel B13.2 Centrale waarden van de ondersteuners per uitvoeringsorganisatie – werk

Ondersteuners (14)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst</i> (3)	Continuïteit dienstverlening (1), responsiviteit (1) = 2 2/12 x 100% = 17%	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (1), rechtmatigheid; organisatie (1), resultaatgerichtheid (1), transparantie; intern (1), zorgvuldigheid; risico's (1) = 7 7/12 x 100% = 58%	Gebruiksvriendelijkheid systeem (1), privacy (1), veiligheid (1) = 3 3/12 x 100% = 25%
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (5)	Continuïteit dienstverlening (1), juistheid (1), rechtsbescherming (3), responsiviteit (3), tijdigheid van dienstverlening (3) = 11 11/23 x 100% = 48%	Collegiale responsiviteit (4), Efficiëntie; tijd (1), innovativiteit (1), samenwerkingsbereidheid (4), uitvoeringsgerichtheid (2) = 12 12/23 x 100% = 52%	
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i> (6)	Gelijkheid (1), inclusiviteit (2), juistheid (1), menselijkheid (1), rechtmatigheid; medewerker (1), rechtsbescherming (2), rechtvaardigheid (1), responsiviteit (5), tijdigheid (2), transparantie; extern (1) = 17 17/26 x 100% = 65%	Collegiale responsiviteit (4), rechtmatigheid; organisatie (1), resultaatgerichtheid (1), uitvoeringsgerichtheid (3) = 9 9/26 x 100% = 35%	

Tabel B13.3 Centrale waarden van de IT-specialisten per uitvoeringsorganisatie – werk

IT-specialisten (14)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (2)</i>	Rechtvaardigheid (1), responsiviteit (2) = 3 3/8 x 100% = 38%	Collegiale responsiviteit (1), resultaatgerichtheid (1), samenwerkingsbereidheid (1) = 3 3/8 x 100% = 38%	Robuustheid (1), stabiliteit (1) = 2 2/8 x 100% = 25%
<i>Sociale Verzekeringsbank (6)</i>	Responsiviteit (1) = 1 1/28 x 100% = 4%	Collegiale responsiviteit (4), innovativiteit (1), resultaatgerichtheid (3), samenwerkingsbereidheid (2), transparantie; intern (1), uitvoeringsgerichtheid (3), zorgvuldigheid; risico's (1) = 15 15/28 x 100% = 54%	Efficiëntie; systeem (2), gebruiksvriendelijkheid (1), robuustheid (4), stabiliteit (4), veiligheid (1) = 12 12/28 x 100% = 43%
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen (6)</i>	Rechtsbescherming (2), responsiviteit (2), tijdigheid van dienstverlening (1) = 5 5/24 x 100% = 21%	Collegiale responsiviteit (5), innovativiteit (2), rechtmatigheid; organisatie (1), resultaatgerichtheid (2), samenwerkingsbereidheid (2), uitvoeringsgerichtheid (2), zorgvuldigheid; risico's (1) = 15 15/24 x 100% = 63%	Gebruiksvriendelijkheid (1), privacy (1), robuustheid (1), veiligheid (1) = 4 4/24 x 100% = 17%

Tabel B13.4 Centrale waarden van de uitvoerders per uitvoeringsorganisatie – werk

Uitvoerders (10)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (3)</i>	Juistheid (3), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1), rechtmatigheid; medewerker (2), rechtvaardigheid (1) = 7 7/7 x 100% = 100%		
<i>Sociale Verzekeringsbank (4)</i>	Juistheid (2), klantvriendelijkheid (3), maatwerk (2), menselijkheid (1), rechtmatigheid; medewerker (1), rechtsbescherming (1), responsiviteit (2), tijdigheid (3) = 15 15/17 x 100% = 88%	Uitvoeringsgerichtheid (2) = 2 2/17 x 100% = 12%	
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen (3)</i>	Inclusiviteit (1), klantvriendelijkheid (2), menselijkheid (2), responsiviteit (2), tijdigheid (2) = 9 9/10 x 100% = 90%		Veiligheid (1) = 1 1/10 x 100% = 10%

Bijlage 14. **Overzicht centrale waarden ten aanzien van** **digitalisering in abstracte zin**

In de tabel is voor de geïnterviewde medewerkers tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B14 Centrale waarden van de medewerkers – digitalisering

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Geïdentificeerde waarden</i> (48)	Efficiëntie; geld (13), gelijkheid (13), juistheid (22), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (3), rechtvaardigheid (1), responsiviteit (6), tijdigheid van dienstverlening (15), transparantie; extern (3) = 76 76/221 x 100% = 34%	Collegiale responsiviteit (16), efficiëntie; tijd (42), innovativiteit (3), samenwerkingsbereidheid (1), transparantie; intern (5) = 67 67/221 x 100% = 30%	Betrouwbaarheid (1), efficiëntie; systeem (25), gebruiksvriendelijkheid (7), privacy (1), robuustheid (9), stabiliteit (14), toegankelijkheid (16), veiligheid (5) = 78 78/221 x 100% = 35%

Bijlage 15. **Overzicht bedreigde waarden ten aanzien van digitalisering in abstracte zin**

In de tabel is voor de geïnterviewde medewerkers tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B15 Bedreigde waarden van de medewerkers – digitalisering

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Geïdentificeerde waarden (48)</i>	Continuïteit dienstverlening (15), inclusiviteit (15), klantvriendelijkheid (6), maatwerk (6), menselijkheid (18) = 60 60/79 x 100% = 76%		Privacy (5), robuustheid (3), veiligheid (11) = 19 19/79 x 100% = 24%

Bijlage 16.

Overzicht centrale waarden van de professionele groepen ten aanzien van digitalisering

In de tabel is per professionele groep tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor de betreffende groep, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B16. Centrale waarden van de professionele groepen – digitalisering

	Cluster 1: Intrinsic focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Managers (10)</i>	Efficiëntie; geld (4), juistheid (3), tijdigheid van dienstverlening (1) = 8 8/36 x 100% = 22%	Collegiale responsiviteit (3), efficiëntie; tijd (9), innovativiteit (2), transparantie; intern (1) = 15 15/36 x 100% = 42%	Efficiëntie; systeem (7), gebruiksvriendelijkheid (1), privacy (1), stabiliteit (1), toegankelijkheid (3) = 13 13/36 x 100% = 36%
<i>Ondersteuners (14)</i>	Efficiëntie; geld (3), gelijkheid (1), juistheid (6), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (2), responsiviteit (3), tijdigheid van dienstverlening (3), transparantie; extern (2) = 20 20/55 x 100% = 36	Collegiale responsiviteit (5), efficiëntie; tijd (13), transparantie; intern (1) = 19 19/55 x 100% = 35%	Efficiëntie; systeem (4), gebruiksvriendelijkheid (3), robuustheid (2), stabiliteit (2), toegankelijkheid (4), veiligheid (1) = 16 16/55 x 100% = 29%
<i>IT-specialisten (14)</i>	Efficiëntie; geld (3), gelijkheid (7), juistheid (6), rechtvaardigheid (1), tijdigheid van dienstverlening (2), transparantie; extern (1) = 20 20/69 x 100% = 29%	Collegiale responsiviteit (3), efficiëntie; tijd (11), innovativiteit (1), samenwerkingsbereidheid (1), transparantie; intern (2) = 7 18/69 x 100% = 26%	Efficiëntie; systeem (13), robuustheid (7), stabiliteit (6), toegankelijkheid (1), veiligheid (4) = 42 31/69 x 100% = 45%
<i>Uitvoerders (10)</i>	Efficiëntie; geld (3), gelijkheid (5), juistheid (7), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1), responsiviteit (3), tijdigheid van dienstverlening (9) = 28 28/61 x 100% = 46%	Collegiale responsiviteit (5), efficiëntie; tijd (9), transparantie; intern (1) = 15 15/61 x 100% = 25%	Betrouwbaarheid (1), efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (3), stabiliteit (5), toegankelijkheid (8) = 18 18/61 x 100% = 29%

Bijlage 17. **Overzicht centrale waarden ten aanzien van** **EESSI gerealiseerd**

In de tabel is voor de geïnterviewde medewerkers tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B17. Centrale waarden van de medewerkers – EESSI gerealiseerd

	Cluster 1:Intrinsieke focus	Cluster 2:Conditionele focus	Cluster 3:IT-focus
<i>Gerealiseerde waarden</i> (48)	Gelijkheid (4), juistheid (11), rechtsbescherming (8), rechtvaardigheid (2), responsiviteit (1), tijdigheid van dienstverlening (2) = 28 28/131 = 21%	Collegiale responsiviteit (1), efficiëntie; tijd (4), transparantie; intern (9), zorgvuldigheid; risico's (1) = 15 15/131 = 11%	Betrouwbaarheid (16), efficiëntie; systeem (36), privacy (10), toegankelijkheid (1), veiligheid (17), volledigheid (8) = 88 88/131 = 67%

Bijlage 18.

Overzicht centrale waarden van de professionele groepen ten aanzien van EESSI gerealiseerd

In de tabel is per professionele groep tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B18. Gerealiseerde waarden van de professionele groepen – EESSI

	Cluster 1:intrinsic focus	Cluster 2:Conditionele focus	Cluster 3:IT-focus
<i>Managers (10)</i>	Juistheid (2), rechtsbescherming (1) = 3 3/28 (totaal) = 11%	Efficiëntie; tijd (1), transparantie; intern (1), zorgvuldigheid; risico's (1) = 3 3/28 (totaal) = 11%	Betrouwbaarheid (4), efficiëntie; systeem (5), privacy (5), veiligheid (6), volledigheid (2) = 22 22/28 (totaal) = 78%
<i>Ondersteuners (14)</i>	Juistheid (6), rechtsbescherming (3), rechtvaardigheid (1) = 10 10/43 = 23%	Efficiëntie; tijd (1), transparantie; intern (4) = 5 5/43 = 12%	Betrouwbaarheid (5), efficiëntie; systeem (12), privacy (3), veiligheid (6), volledigheid (2) = 28 28/43 = 65%
<i>IT-specialisten (14)</i>	Gelijkheid (3), privacy (1), rechtsbescherming (3), rechtvaardigheid (1), responsiviteit (1), tijdigheid van dienstverlening (1) = 10 10/32 = 31%	Efficiëntie; tijd (2), transparantie; intern (1) = 3 3/32 = 9%	Betrouwbaarheid (2), efficiëntie; systeem (11), toegankelijkheid (1), veiligheid (3), volledigheid (2) = 19 19/32 = 59%
<i>Uitvoerders (10)</i>	Gelijkheid (1), juistheid (3), rechtsbescherming (1), tijdigheid van dienstverlening (1) = 6 6/28 = 21%	Collegiale responsiviteit (1), transparantie; intern (3) = 4 4/28 = 14%	Betrouwbaarheid (5), efficiëntie; systeem (8), privacy (1), veiligheid (2), volledigheid (2) = 18 18/28 = 64%

Bijlage 19. **Overzicht centrale waarden ten aanzien van** **EESSI potentieel**

In de tabel is voor de geïnterviewde medewerkers tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B19. Centrale waarden van de medewerkers – EESSI potentieel

	Cluster 1:Intrinsieke focus	Cluster 2:Conditionele focus	Cluster 3:IT-focus
<i>Potentiele waarden (48)</i>	Efficiëntie; geld (4), gelijkheid (1), juistheid (5), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (2), rechtsbescherming (4), responsiviteit (7), tijdigheid van dienstverlening (11) = 34 34/137 = 25%	Collegiale responsiviteit (18), Efficiëntie; tijd (32), zorgvuldigheid; risico's (1) = 51 51/137 = 37%	Betrouwbaarheid (2), efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (24), privacy (1), robuustheid (10), stabiliteit (7), veiligheid (7) = 52 52/137 = 38%

Bijlage 20.

Overzicht centrale waarden van de professionele groepen ten aanzien van EESSI potentieel

In de tabel is per professionele groep tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor de betreffende groep, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B20. Potentiële waarden van de professionele groepen – EESSI

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Managers (10)</i>	Efficiëntie; geld (3), gelijkheid (1), rechtmatigheid (burgers/bedrijven (1), responsiviteit (3), tijdigheid van dienstverlening (1) = 9 9/27 (totaal) = 33%	Collegiale responsiviteit (4), efficiëntie; tijd (6) = 10 10/27 (totaal) = 37%	Efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (2), robuustheid (3), stabiliteit (1), veiligheid (1) = 8 8/27 (totaal) = 30%
<i>Ondersteuners (14)</i>	Efficiëntie; geld (1), juistheid (1), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1), rechtsbescherming (2), responsiviteit (1), tijdigheid van dienstverlening (2) = 7 7/40 = 18%	Collegiale responsiviteit (8), efficiëntie; tijd (11), zorgvuldigheid; risico's (1) = 20 20/40 = 50%	Betrouwbaarheid (1), gebruiksvriendelijkheid (7), robuustheid (1), stabiliteit (1), veiligheid (3) = 13 13/40 = 33%
<i>IT-specialisten (14)</i>	Betrouwbaarheid (1), juistheid (2), rechtsbescherming (1), responsiviteit (3), tijdigheid van dienstverlening (3) = 10 10/39 = 26%	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (7) = 9 9/39 = 23%	Gebruiksvriendelijkheid (7), robuustheid (6), stabiliteit (5), veiligheid (2) = 20 20/39 = 51%
<i>Uitvoerders (10)</i>	Juistheid (2), rechtsbescherming (1), tijdigheid van dienstverlening (5) = 8 8/30 = 27%	Collegiale responsiviteit (4), efficiëntie; tijd (8) = 12 12/30 = 40%	Gebruiksvriendelijkheid (8), privacy (1), veiligheid (1) = 10 10/30 = 33%

Bijlage 21. Overzicht genomen beslissingen en beschrijvingen ten aanzien van EESSI

In onderstaande tabel zijn de beslissingen en hun betekenissen, zoals omschreven door de geïnterviewde medewerkers, gepresenteerd. Het is van belang op te merken dat deze lijst geen uitputtende inventarisatie van gemaakte beslissingen vormt, maar een overzicht geeft van de in dit onderzoek empirisch geïdentificeerde en gecodeerde beslissingen.

Tabel Bz1. Genomen beslissingen en beschrijvingen

Beslissing	Beschrijvingen	Bijpassende citaten
Kosten beperken	De beslissing 'kosten beperken' verwijst naar (strategische) beslissingen om financiële middelen verstandig in te zetten en disproporcionele uitgaven te vermijden. Bij deze beslissing staat het maken van een kosten-baten afweging centraal, waarbij medewerkers van mening zijn dat de kosten niet opwegen tegen de baten.	'Je moet echt zo'n implementatietraject op een goede manier begeleiden en oog hebben voor dat het ook nadelig uitpakt voor sommige mensen. Maar dat het gewoon anders te veel geld kost. Dus we hebben ook wel uitgelegd van: stel, we zouden RINA zelf bouwen... RINA kan nu vier tot vijf jaar volgens mij gebruikt worden door RINIS. We hebben volgens mij door een andere overheidstrichting ook laten kijken van: wat kost het nou om dit opnieuw te bouwen? Dat kost dan miljoenen. En dat is voor een informatiesysteem waar 2000 berichten daarheen gaan. Dat weegt niet tegen elkaar op' (Respondent 1)
		Wij vonden dat we hele valide argumenten hadden om zo snel mogelijk zo'n heel nieuw systeem te gaan bouwen. Ja, terwijl het project op een gegeven moment tot inzicht kwam van: ja, maar dat gaat zo veel tijd en zo veel capaciteit kosten, dat vinden we het niet waard' (Respondent 33).
		'En wij vonden het ook nou ja best wel geldverkwisting om zelf helemaal iets te gaan zitten bouwen als Europa het al bouwt met al het geld hè. Want je ziet nu dat het ongelofelijk veel geld gekost heeft omdat iedereen zijn eigen dingetje heeft zitten fabrieken. En dat betaalt de belastingbetaler' (Respondent 38).

Tabel B21. Vervolg

Beslissing	Beschrijvingen	Bijpassende citaten
Optimaliseren applicatie/systeem	‘Optimaliseren applicatie’ is gericht op het verbeteren van de software om de functionaliteiten/prestaties (bijvoorbeeld de betrouwbaarheid, stabiliteit, of het gebruiksgemak) te verbeteren. Dit omvat het oplossen van technische problemen en het doorvoeren van verbeteringen op basis van de wensen van gebruikers.	<p>‘Nou kijk, het wordt aangeleverd met bepaalde standaardsettings en door daar iets in te tweaken en te tunen werd dat iets beter’ (Respondent 2).</p> <p>‘Dat er een foutmelding komt, bijvoorbeeld als je iets oproept, of als je een bepaald gegeven wil inladen of een bepaald formulier verstuurt, dat je dan een foutmelding krijgt of dat er iets niet lukt, of dat er een formulier te veel tussen staat die er niet in hoort, of dat soort dingen, dus echt foutjes in de software die gemaakt zijn. Dat willen wij dan natuurlijk herstellen’ (Respondent 23)</p> <p>‘En samen met een collega van kinderbijlagen hebben wij testen... de nieuwe omgeving die testen wij dan ook. Krijgen wij eerste verzoekjes vanuit de IT om dat te gaan testen’ (Respondent 26).</p>
		<p>‘Maar dat gebeurt in het begin en die signalen zijn ook gewoon belangrijk om verdere verbetering te bereiken. Dus bijvoorbeeld, wij merken dat, ik zei al in het begin dat de SVB bezig is met het opbouwen van eigen applicatie voor EESSI, omdat die Europese referentieapplicatie met de naam RINA, dat is echt langzaam, onbetrouwbaar en dat had ook een impact op de perceptie van onze collega’s van EESSI. Ja, er zijn veel technische fouten, dus dat moeten wij hopen te voorkomen met verdere IT-ontwikkeling die wij intern doen’ (Respondent 29).</p>
		<p>‘We hebben een voorbeeld gestuurd van: ‘nou ja, kijk, zo ziet het er nu uit en dat is niet juist’. ‘Wij willen het anders’, hebben we gezegd. Niet: ‘We zouden het anders willen’, maar ‘We willen het anders’ (Respondent 30).</p>
		<p>‘Maar we hadden geen notitieveld. Dus iemand heeft uiteindelijk uitgevonden dat je waar je het BSN kon typen, bijvoorbeeld ‘BSN-loze’ kon schrijven. Dus dan wist de uitvoerder van: ‘oké, van die klant hebben we het BSN-nummer opgevraagd’. Nu hebben ze bij de release hebben ze er een notitieveld bij gedaan’ (Respondent 41).</p>
		<p>‘Om daadwerkelijk met de mensen die de applicatie gebruiken dag in dag uit aan de gang te gaan en zorgen dat ze beter, sneller en prettiger in hun werk zitten’ (Respondent 42).</p>

Tabel B21. Vervolgd

Beslissing	Beschrijvingen	Bijpassende citaten
Optimaliseren proces	<p>Extern</p> <p>De beslissingom processen te optimaliseren met een externe focus verwijst naar beslissingen die worden genomen om EESSI-gerelateerde procedures te verbeteren, met als doel het dienstverleningsproces en de uitkomst hiervan voor burgers en bedrijven te versterken. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat informatie-uitwisseling met zusterorganisaties wordt versneld, zodat burgers minder lang hoeven te wachten op duidelijkheid. Ook worden creatieve oplossingen ingezet om technische beperkingen te omzeilen en ervoor te zorgen dat processen ondanks dergelijke obstakels soepel blijven verlopen.</p>	<p>'Sleeds meer mensen wonen of werken een deel van hun leven in het buitenland, of vanuit het buitenland in Nederland wonen, of werken. Die burgers verwachten dat de organisaties van hun landen makkelijk informatie kunnen uitwisselen over hun sociale verzekeringen. Die uitwisseling blijft ook nodig en daar werken we aan, dat die zo snel tot stand komt' (Respondent 24).</p> <p>'Wat ik op dit moment heel veel doe is, we hebben natuurlijk uitwisselingen met zusterorganen. En soms ben je aan het wachten op een reactie. Duurt het wat langer, kan zo'n zes maanden zijn, kan nog langer zijn. Het kan ook heel snel hoor. Maar dan gebeurt het wel eens dat een collega van uitvoering vraagt: 'Ik zit hier op een zusterorgaan te wachten, kun je iets betekenen?'. Dan neem ik gewoon contact op en dan komt de reactie een stuk sneller' (Respondent 28).</p> <p>'Bij die scenario's hebben we in 2017 hebben we gezegd, we gaan niet in productie. Dat is niet in belang van de burger. Alleen in het belang van de Europese Commissie. Dan gaan we het niet doen' (Respondent 45).</p> <p>'Ja, en dat is ook weer ingegeven door nog niet optimale automatisering aan onze kant waardoor mensen work-arounds gaan doen. Als mensen denken 'oh shit, ik heb zo, 30 dossiers erdoorheen jagen, de klant zit te wachten, ik moet het gewoon snel afdoen want anders duurt het te lang' (Respondent 18).</p> <p>'Je wil het ene, en als je dan tegen het feit aanloopt dat je bijvoorbeeld maar 65 tekens in een tekstvlak kwijt kan. Ja, dat is toch echt wel de techniek die je dan beperkt in je werkzaamheden. Daar vind je uiteindelijk dan wel een creatieve oplossing voor en dan los je het daarmee gelukkig ook wel op' (Respondent 7).</p> <p>'Dat je niet in de stress raakt omdat je die woorden gewoon niet kwijt kunt. Dat herken ik ook in allerlei andere tekstvelden, dat je denkt van: moet dit nou zo? Is het dan nog begrijpelijk? Dat is gewoon lastig. Wij hebben wel eens gewoon de tekst in een Word document gezet en dat meegestuurd als bijlage' (Respondent 4).</p>

Tabel B21. Vervolg

Beslissing	Beschrijvingen	Bijpassende citaten
<p>Intern De beslissing optimaliseren proces; intern' is gericht op het verbeteren van de interne procedures en werkwijzen in relatie tot EESSI. Dit omvat, onder andere, het afschaffen van ongebruikte, mogelijk irrelevante processen, het aanpakken van veelvoorkomende fouten en het vereenvoudigen van instructies.</p>	<p>Wat zien wij nou eigenlijk gebeuren in de praktijk? Welke processen worden er eigenlijk niet gebruikt? Zullen wij dan met elkaar afspreken dat we die gewoon helemaal niet meer gebruiken en dat we ze ook niet meer gaan ondersteunen? Welke fouten komen er heel vaak voor? Waar raken medewerkers in verwarring? Welke processen zouden heel goed zijn voor automatiseren, maar zit er bijvoorbeeld nog iets in de weg? Heel erg vanuit de praktijk' (Respondent 17).</p> <p>'Het gaat niet eens zozeer alleen maar om systemen. Maar het gaat ook om de instructies. Maar het gaat ook gewoon: hoe werkt zo'n proces? En misschien kun je wel iets makkelijk uit het proces wegsnijden' (Respondent 28).</p> <p>'Toentertijd toen we begonnen met het ontwerp, de hele omgeving is gewoon gedekt. Alle processen zijn gedekt. Maar ja, is dat allemaal handig en zo nodig? En gaat het daardoor echt wel sneller?' (Respondent 28)</p> <p>'Beter kan bijvoorbeeld door het proces in de uitvoering aan te passen aan de mogelijkheden van Rina. In plaats van het oude proces maar te blijven doen wat je nu hebt geïmplementeerd. Dat je dat proces echt gaat afstemmen op de kwaliteit en mogelijkheden van Rina. En dat je vervolgens probeert ook nog een aantal koppelingen te leggen met systemen, waar de gebruikers zeg maar in één keer over voor ingevulde informatie kunnen beschikken (Respondent 35).</p>	

Tabel B21. Vervolg

Beslissing	Beschrijvingen	Bijpassende citaten
Risico's verminderen/werken aan veiligheid	'Risico's verminderen/werken aan veiligheid' verwijst ten eerste naar het anticiperen op mogelijke EESSI-gerelateerde risico's en proactieve maatregelen nemen ter voorkoming van deze risico's en daarnaast naar het identificeren en evalueren van huidige risico's, zodat er beslissingen genomen kunnen worden die deze risico's zullen verminderen. Op beide manieren kan de organisatie beschermend worden tegen potentiële schade (veiligheid garanderen).	'En dat we ook kijken welke risico's er zijn en wat de effecten van de risico's zijn, en of dat soort dingen ook goed opgeschreven zijn. Zodat ook het bestuur, die dus er wat mee moet doen, ook snappen wat er staat' (Respondent 6). 'En voor dit project hebben we ook gezegd, dat we willen dat dit gewoon, het was onder een bepaald bedrag, dus het hoeft niet bestuurlijk gerapporteerd te worden. Maar ik had zoiets met deze security en die AVG risico's, ik wil gewoon wel dat het bestuurlijk gerapporteerd wordt. Dus het werd wel gewoon in de rapportage richting de directie, werd het meegenomen. En ook vanwege het AVG risico. We hadden zoiets van: de DG moet weten dat hij hier risico's loopt, de bestuurder. En als hij dan niets doet, dan is het aan hemzelf. Maar als hij het nu niet geweten heeft, kan hij er ook, had hij er ook nooit wat aan kunnen doen' (Respondent 6). 'Wij moesten eigenlijk in 2017 al live en in productie met Rina. Dat hebben we niet gedaan. Dus hoewel ik geen ruimte kreeg uit Europa heb ik alle ruimte wel genomen. Hebben we gewoon gezegd 'wij doen het niet'. En uiteindelijk heeft dat ertoe geleid dat de commissie is gaan door ontwikkelen met de applicatie, en dat ze in 2020 een release hebben neergezet die wel voldeed aan wat wij wilden. En toen zijn wij in productie gegaan' (Respondent 35). 'Ik ben ook betrokken geweest bij het opstellen en invullen van de beveiligings- en verwerkersovereenkomst. En daarmee leg je contractueel vast dat bepaalde maatregelen genomen worden' (Respondent 45). 'Dus, ja, als je kijkt vanuit, zeg maar, het perspectief van het mitigeren van risico's denk je: er zitten waarschijnlijk minder risico's aan het gebruiken van die Europese applicatie. Die biedt je zekerheid. Je krijgt service erbij' (Respondent 46).

Tabel B21. Vervolg

Beslissing	Beschrijvingen	Bijpassende citaten
Verbinding opzoeken	<p>Organisatie</p> <p>De beslissingverbinding opzoeken; organisatie' is gericht op het verbeteren van de algehele samenwerking binnen de organisatie in het kader van EESSI, om zo een gevoel van gemeenschappelijkheid te creëren. Het gaat hierbij om samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen, zoals technische en dienstverlenende onderdelen.</p>	<p>'Je hebt een hele batterij mensen die allemaal technisch denken, en je hebt een hele batterij mensen die maar een klein deel van onze klanten empathisch bedient. Dat moet veel meer bij mekaar komen en EESSI kan daar ook bij helpen, het is ook een kanaal waarbij we klanten bedienen. Maar er is een kloof en ik probeer die nog een beetje kleiner te maken' (Respondent 20).</p> <p>'Dus dat zijn allemaal manieren om dan toch maar een soort van nieuwe samenwerking op gang te brengen, want we zijn een beetje uit elkaar gegroeid. Dat is voor mij wel heel helder' (Respondent 20).</p> <p>'En ik had ervoor gekozen om te starten met een wekelijkse voortgangsrapportage. [...] Ik merkte dat dat binding gaf en dat dat hielp, ook door diezelfde voortgangsrapportages te delen met de mensen binnen de interne projectgroep die voor de uitvoering stonden. Dan merkte je dat je allemaal elke keer hetzelfde focuspunt had' (Respondent 1).</p> <p>'Nee, eigenlijk de verbinding over het geheel. En ik had dan voor bepaalde onderdelen deelslides. Dus dan wist ik: dit is het geheel wat er moet gebeuren en jullie als organisatieonderdeel zijn verantwoordelijk voor dit gedeelte. Maar uiteindelijk is het belangrijk om dat te gaan realiseren, zodat we uiteindelijk het grote doel gaan behalen' (Respondent 1).</p> <p>'Vooral bij dit project, om te zorgen van hoe krijg je het hoog over hé. Ik bedoel, er word je een programma aangereikt en uiteindelijk moet de uitvoering daarmee aan de slag. Ik had medewerkers van de vloer erbij betrokken. Daartussen speelde ik een rol met hoofdkantoor en de medewerkers. Om te zorgen dat uiteindelijk dat project goed ging landen. Zodat iedereen er op een goede manier mee kon werken. Dus dat' (Respondent 34).</p>

Tabel B21. Vervolg

Beslissing	Beschrijvingen	Bijpassende citaten
<p>Uitvoering Naast de verbinding opzoeken op het niveau van verschillende organisatieonderdelen, richten bepaalde medewerkers zich in het geval van 'verbinding opzoeken; uitvoering' specifiek op het meekrijgen/betrekken van de uitvoeringsmedewerkers bij de invulling van EESSI-project, voor zowel intra-organisatorische als IT-gerelateerde zaken. Daarmee wordt gewerkt aan samenwerking met de uitvoerende afdelingen.</p>	<p>'En wat ik toen meteen gedaan heb, omdat mijn voorganger dat nog niet had gedaan, was veel meer contact zoeken met de afdelingen waarvoor het uiteindelijk bedoeld was' (Respondent 33).</p> <p>'Vrij vroeg in het traject zijn we gewoon alle kantoren langsgesgaan. Ook niet gewoon om het standaard verhaaltje aan te horen van de manager, maar we hebben echt gevraagd... Ik hoef niet het gladde verhaaltje te horen, ik wil gewoon eigenlijk weten van: waar lopen ze tegenaan? En dat zonder oordeel' (Respondent 33).</p> <p>'En wij zijn dat aan het uitrollen geweest hè, en ik ging constant gewoon lekker naar die kantoren, hè. Ik vind dat leuk, met die mensen en... Dus ik heb daarna een hele leuke relatie, heb ik daarmee opgebouwd' (Respondent 43).</p> <p>'We hadden wel een redelijk goede gebruikersvertegenwoordiging, dus toen hadden we mensen vanuit de uitvoering die gewoon met ons meekeken en die in eerste instantie gingen nalopen of wat we hadden bedacht qua formulieren, qua invullingen, qua hoe het eruitzag en zou worden gebruikt, of dat werkbaar was. En dat was toch anders dan op papier, dus we hadden een aantal mensen die daar heel erg in thuis waren en met ons gingen meedenken wat dan een goede oplossing zou zijn. Dat heeft wel geholpen' (Respondent 23).</p> <p>'We wilden gewoon met z'n allen de schouders eronder om het te laten lukken. Dat ging sowieso goed. We hebben in ieder geval van tevoren iedereen zoveel mogelijk meegenomen in wat er gaat gebeuren en hoe we dat kunnen aanvliegen. We hebben heel veel contact gehouden met de uitvoering. In ieder geval een aantal leden van de uitvoering' (Respondent 28).</p>	

Tabel B21. Vervolg

Beslissing	Beschrijvingen	Bijpassende citaten
Voortgang bewaken/risico's accepteren	De beslissing 'voortgang bewaken/risico's accepteren' houdt in dat medewerkers pragmatisch omgaan met risico's en acceptatiecriteria, om de voortgang van het project niet te vertragen. Er wordt hierbij soms bewust besloten om bepaalde risico's te accepteren, of om geen volledige naleving te garanderen, waardoor de organisatie sneller operationeel kan zijn.	<p>'Een product waarvan wij de veiligheid niet konden garanderen en waarvoor Europa ook de veiligheid niet garandeerde, overigens. Want in al de documentatie van EESSI zat op dat punt nagenoeg niks. Nu is dat beter, maar destijds zat er niks. Dus het was zo van: hij doet het of hij doet het niet. Wat je dan gaat krijgen is – want dat is dan de druk die ontstaat: er was een spreadsheet met groene en rode lijntjes, die werd op Europees niveau bijgehouden, wie het al wel deed en wie het niet deed. Je voelt 'm aankomen. Uiteindelijk is toen besloten dat het nu toch wel tijd werd dat het veilig genoeg was' (Respondent 3).</p> <p>'Maar ook wel om, laat ik maar zeggen, de boel pragmatisch, gewoon de boel pragmatisch te houden. Enerzijds was het al naar aanleiding van het ADR-rapport en naar aanleiding van dat het een exoot is, dat er dus al spijkers op laagwater werden gezocht, maar anderzijds was het ook nog eens een keer zo dat het qua berichtenstroom bij ons bijna om niks ging' (Respondent 5)</p> <p>'Moet je tot het gaatje gaan met privacy en security of zeg je op een gegeven moment: weet je, stem dat nog goed af even met de directeur, bepaalde zaken - sommige zaken ook trouwens helemaal niet - maar we gaan wel gewoon live en daarna dan repareren we nog een aantal dingen of nog geen eens repareren, maar verbeteren we nog een aantal dingen' (Respondent 11)</p> <p>'Vinden wij het nodig om 100 procent van die, hoe zal ik het zeggen, 100 procent van die afspraken die daar uiteindelijk terugkomen in software om dat ook 100 procent over te willen nemen? Of zeggen wij dat we met 80 procent van de software eigenlijk ook oké zijn, omdat die 20 procent voor ons niks toevoegt of dan wel het landschap alleen maar complexer maken, ingewikkelder maken. Of eventuele problemen die voortkomen uit de 20 procent die we niet doen kunnen accepteren? Want je kan software bouwen tot in den einde, maar er moet een punt komen dat je zegt: dit is goed genoeg' (Respondent 25).</p> <p>'Ik zit nu al zeven jaar aan de IT-kant en ik heb vaak genoeg momenten meegemaakt dat we bij het vooraf opstellen van de acceptatiecriteria een hele waslijst hadden van dingen die moeten en uiteindelijk zeggen: een aantal dingen doen nu eventjes niet' (Respondent 25)</p> <p>'Nee, dan kom je niet verder. Want nogmaals, hij had inhoudelijk op een aantal punten hartstikke gelijk. En dat vond ik ook best wel sneu weet je, dat ie dat maar niet over het voetlicht kreeg bij... En ja, en wij waren natuurlijk de vertegenwoordiging naar Brussel toe dus hij zat ook mij weleens te verwijten van: 'ja maar ik zeg toch dat het niet kan'. En dan zei ik 'ja, dat weet ik, maar we gaan het toch doen' (Respondent 43).</p>

Bijlage 22. Overzicht beslissingen van de professionele groepen ten aanzien van EESSI

In de tabel is per professionele groep tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde beslissingen hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolom). De percentages zijn berekend door het totale aantal beslissingen per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde beslissingen voor de betreffende groep, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B22. Genomen beslissingen van de professionele groepen – EESSI

	Cluster 1: Intrinsic focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Managers (10)</i>	Kosten beperken (5), optimaliseren proces; extern (1) = 6 6/28 x 100% = 21%	Optimaliseren proces; intern (2), verbinding opzoeken; organisatie (2), voortgang bewaken/risico's accepteren (4) = 8 8/28 x 100% = 29%	Optimaliseren applicatie (9), risico's verminderen/werken aan veiligheid (5) = 14 14/28 x 100% = 50%
<i>Ondersteuners (14)</i>	Optimaliseren proces; extern (5) = 5 5/30 x 100% = 17%	Optimaliseren proces; intern (7), verbinding opzoeken; uitvoering (11) = 18 18/30 x 100% = 60%	Optimaliseren applicatie (7) = 7 7/30 x 100% = 23%
<i>IT-specialisten (14)</i>		Optimaliseren proces; intern (3), voortgang bewaken/risico's accepteren (2), verbinding opzoeken; uitvoering (2) = 7 7/25 x 100% = 28%	Optimaliseren applicatie (14), risico's verminderen/werken aan veiligheid (4) = 18 18/25 x 100% = 72%
<i>Uitvoerders (10)</i>	Optimaliseren proces; extern (9) = 9 9/20 x 100% = 45%	Optimaliseren proces; intern (5) = 5 5/20 x 100% = 25%	Optimaliseren applicatie (6) = 6 6/20 x 100% = 30%

Bijlage 23. Overzicht beslissingen van de uitvoeringsorganisaties ten aanzien van EESSI

In de tabel is per uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal beslissingen per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde beslissingen voor de betreffende organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B23. Genomen beslissingen van de uitvoeringsorganisaties – EESSI

	Cluster 1:Intrinsieke focus	Cluster 2:Conditionele focus	Cluster 3:IT-focus
<i>Belastingdienst (12)</i>	Kosten beperken (3), optimaliseren proces; extern (3) = 6 6/26 x 100% = 23%	Optimaliseren proces (2), verbinding opzoeken; organisatie (1), verbinding opzoeken; uitvoering (2), voortgang bewaken/risico's accepteren (4) = 9 9/26 x 100% = 35%	Optimaliseren applicatie (9), risico's verminderen/werken aan veiligheid (2) = 11 11/26 x 100% = 42%
<i>Sociale Verzekeringsbank (18)</i>	Optimaliseren proces; extern (9) = 9 9/42 x 100% = 21%	Optimaliseren proces; intern (10), verbinding opzoeken; organisatie (1), verbinding opzoeken; uitvoering (5), voortgang bewaken/risico's accepteren (1) = 17 17/42 x 100% = 40%	Optimaliseren applicatie (15), risico's verminderen/werken aan veiligheid (1) = 16 16/42 x 100% = 38%
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (18)</i>	Kosten beperken (2), optimaliseren proces; extern (4) = 6 6/35 x 100% = 17%	Optimaliseren proces (5), verbinding opzoeken; uitvoering (6), voortgang bewaken/risico's accepteren (1) = 12 12/35 x 100% = 34%	Optimaliseren applicatie (11), risico's verminderen/werken aan veiligheid (6) = 17 17/35 x 100% = 49%

Bijlage 24. Overzicht beslissingen van de professionele groepen per uitvoeringsorganisatie ten aanzien van EESSI

In de tabellen is voor de professionele groepen van de drie uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor een professionele groep binnen een organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B24.1 Beslissingen van de managers per uitvoeringsorganisatie

Managers (10)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (4)</i>	Kosten beperken (3) = 3 3/12 x 100% = 25%	Verbinding opzoeken; organisatie (1), voortgang bewaken/ risico's accepteren (3) = 4 4/12 x 100% = 33%	Optimaliseren applicatie (3), risico's verminderen/werken aan veiligheid (2) = 5 5/12 x 100% = 42%
<i>Sociale Verzekeringsbank (3)</i>	Optimaliseren proces; extern (1) = 1 1/7 x 100% = 14%	Optimaliseren proces (2), verbinding opzoeken; organisatie (1) = 3 3/7 x 100% = 43%	Optimaliseren applicatie (3) = 3 3/7 x 100% = 43%
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen(3)</i>	Kosten beperken (2) = 2 2/9 x 100% = 22%	Voortgang bewaken/ risico's accepteren (1) = 1 1/9 x 100% = 11%	Optimaliseren applicatie (3), risico's verminderen/werken aan veiligheid (3) = 6 6/9 x 100% = 67%

Tabel B24.2 Beslissingen van de ondersteuners per uitvoeringsorganisatie

Ondersteuners (14)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (3)</i>		Optimaliseren proces (1), verbinding opzoeken; uitvoering (2) = 3 3/5 x 100% = 60%	Optimaliseren applicatie (2) = 2 2/5 x 100% = 40%
<i>Sociale Verzekeringsbank (6)</i>	Optimaliseren proces; extern (3) = 3 3/12 x 100% = 25%	Optimaliseren proces (2), verbinding opzoeken; uitvoering (3) = 5 5/12 x 100% = 42%	Optimaliseren applicatie (4) = 4 4/12 x 100% = 33%
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen(6)</i>	Optimaliseren proces; extern (2) = 2 2/13 x 100% = 15%	Optimaliseren proces (4), verbinding opzoeken; uitvoering (6) = 10 10/13 x 100% = 78%	Optimaliseren applicatie (1) = 1 1/13 x 100% = 8%

Tabel B24.3 Beslissingen van de IT-specialisten per uitvoeringsorganisatie

IT-specialisten (14)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (2)</i>		Voortgang bewaken/ risico's accepteren (1) = 1 $1/3 \times 100\% = 33\%$	Optimaliseren applicatie (2) = 2 $2/3 \times 100\% = 66\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank (5)</i>		Optimaliseren proces (2), voortgang bewaken/ risico's accepteren (1), verbinding opzoeken; uitvoering (2) = 5 $5/11 \times 100\% = 45\%$	Optimaliseren applicatie (5), risico's verminderen/werken aan veiligheid (1) = 6 $6/11 \times 100\% = 54\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen (6)</i>		Optimaliseren proces (1) = 1 $1/10 \times 100\% = 10\%$	Optimaliseren applicatie (6), risico's verminderen/werken aan veiligheid (3) = 9 $9/10 \times 100\% = 90\%$

Tabel B24.4 Beslissingen van de uitvoerders per uitvoeringsorganisatie

Uitvoerders (10)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (3)</i>	Optimaliseren proces; extern (3) = 3 $3/6 \times 100\% = 50\%$	Optimaliseren proces; intern (1) = 1 $1/6 \times 100\% = 17\%$	Optimaliseren applicatie (2) = 2 $2/6 \times 100\% = 33\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank (4)</i>	Optimaliseren proces; extern (4) = 4 $4/11 \times 100\% = 37\%$	Optimaliseren proces; intern (4) = 4 $4/11 \times 100\% = 37\%$	Optimaliseren applicatie (3) = 3 $3/11 \times 100\% = 27\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen(3)</i>	Optimaliseren proces; extern (2) = 2 $2/3 \times 100\% = 66\%$		Optimaliseren applicatie (1) = 1 $1/3 \times 100\% = 33\%$

Bijlage 25. Totaaloverzicht waardenoriëntaties van de professionele groepen

In de tabel is voor de professionele groepen tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de waardenoriëntaties is voor elke professionele groep de gerichtheid op elk cluster in percentages weergegeven (rechter kolommen).

Tabel B25. Waardenoriëntaties van de professionele groepen – verschillende contexten

Professionele groep	Waarden-oriëntaties werk	Waarden-oriëntaties digitalisering	Waarden-oriëntaties EESSI gerealiseerd	Waarden-oriëntaties EESSI potentieel	Waarden-oriëntaties beslissingen
<i>Managers</i> (10)	- Conditionele focus (54%) - Intrinsieke focus (38%) - IT-focus (8%)	- Conditionele focus (42%) - IT-focus (36%) - Intrinsieke focus (22%)	- IT-focus (78%) - Intrinsieke focus (11%) - Conditionele focus (11%)	- Conditionele focus (37%) - Intrinsieke focus (33%) - IT-focus (30%)	- IT-focus (50%) - Conditionele focus (29%) - Intrinsieke focus (21%)
<i>Ondersteuners</i> (14)	- Intrinsieke focus (49%) - Conditionele focus (46%) - IT-focus (5%)	- Intrinsieke focus (36%) - Conditionele focus (35%) - IT-focus (29%)	- IT-focus (65%) - Intrinsieke focus (23%) - Conditionele focus (12%)	- Conditionele focus (50%) - IT-focus (33%) - Intrinsieke focus (18%)	- Conditionele focus (60%) - IT-focus (23%) - Intrinsieke focus (17%)
<i>IT-specialisten</i> (14)	- Conditionele focus (57%) - IT-focus (27%) - Intrinsieke focus (17%)	- IT-focus (45%) - Intrinsieke focus (29%) - Conditionele focus (26%)	- IT-focus (59%) - Intrinsieke focus (31%) - Conditionele focus (9%)	- IT-focus (51%) - Intrinsieke focus (26%) - Conditionele focus (23%)	- IT-focus (72%) - Conditionele focus (28%)
<i>Uitvoerders</i> (10)	- Intrinsieke focus (91%) - Conditionele focus (6%) - IT-focus (3%)	- Intrinsieke focus (46%) - IT-focus (29%) - Conditionele focus (25%)	- IT-focus (64%) - Intrinsieke focus (21%) - Conditionele focus (14%)	- Conditionele focus (40%) - IT-focus (33%) - Intrinsieke focus (27%)	- Intrinsieke focus (45%) - IT-focus (30%) - Conditionele focus (25%)

Bijlage 26. Totaaloverzicht (mogelijk) kenmerkende waarden van de professionele groepen

In de tabellen is voor de vier professionele groepen per context (linker kolom) aangegeven welke waarden kenmerkend en mogelijk kenmerkend zijn (rechter kolom).

Tabel B26.1 (Mogelijk) kenmerkende waarden van de managers

	(Mogelijk) kenmerkende waarden
<i>Werk</i>	Collegiale responsiviteit, responsiviteit, resultaatgerichtheid (>=>50%) Samenwerkingsbereidheid (>25%)
<i>Digitalisering</i>	Efficiëntie; systeem en efficiëntie; tijd (>=50%) Collegiale responsiviteit, efficiëntie; geld, juistheid, toegankelijkheid (>25%)
<i>EESSI gerealiseerd</i>	Efficiëntie; systeem, privacy, veiligheid (>=50%) Betrouwbaarheid (>25%)
<i>EESSI potentieel</i>	Efficiëntie; tijd (>=50%) Collegiale responsiviteit, efficiëntie; geld, robuustheid (>25%)

Tabel B26.2 (Mogelijk) kenmerkende waarden van de ondersteuners

	(Mogelijk) kenmerkende waarden
<i>Werk</i>	Collegiale responsiviteit en responsiviteit (>=>50%) Samenwerkingsbereidheid, rechtsbescherming, tijdigheid van dienstverlening, uitvoeringsgerichtheid (>25%)
<i>Digitalisering</i>	Efficiëntie; tijd (>=50%) Collegiale responsiviteit, efficiëntie; systeem, juistheid (>25%)
<i>EESSI gerealiseerd</i>	Efficiëntie; systeem (>=50%) Betrouwbaarheid, juistheid, transparantie/ inzicht; intern, veiligheid (>25%)
<i>EESSI potentieel</i>	Collegiale responsiviteit, efficiëntie; tijd, gebruiksvriendelijkheid (>=50%)

Tabel B26.3 (Mogelijk) kenmerkende waarden van de IT-specialisten

	(Mogelijk) kenmerkende waarden
<i>Werk</i>	Collegiale responsiviteit (>=>50%) Resultaatgerichtheid, responsiviteit, robuustheid, samenwerkingsbereidheid, stabiliteit, uitvoeringsgerichtheid (>25%)
<i>Digitalisering</i>	Efficiëntie; systeem, efficiëntie; tijd, gelijkheid, robuustheid (>=50%) Juistheid, stabiliteit, veiligheid (>25%)
<i>EESSI gerealiseerd</i>	Efficiëntie; systeem (>=50%)
<i>EESSI potentieel</i>	Efficiëntie; tijd, gebruiksvriendelijkheid (>=50%) Robuustheid, stabiliteit (>25%)

Tabel B26.4 (Mogelijk) kenmerkende waarden van de uitvoerders

	(Mogelijk) kenmerkende waarden
<i>Werk</i>	Juistheid, klantvriendelijkheid, tijdigheid van dienstverlening (= $>50\%$) menselijkheid, rechtmatigheid; medewerker, responsiviteit ($>25\%$)
<i>Digitalisering</i>	Collegiale responsiviteit, efficiëntie; tijd, gelijkheid, juistheid, stabiliteit, tijdigheid van dienstverlening, toegankelijkheid ($\geq 50\%$) Efficiëntie; geld, gebruiksvriendelijkheid, responsiviteit ($>25\%$)
<i>EESSI gerealiseerd</i>	Betrouwbaarheid, efficiëntie; systeem ($\geq 50\%$) Juistheid, transparantie; intern ($>25\%$)
<i>EESSI potentieel</i>	Efficiëntie; tijd, gebruiksvriendelijkheid, tijdigheid van dienstverlening ($\geq 50\%$) Collegiale responsiviteit ($>25\%$)

Bijlage 27. Overzicht centrale waarden van de uitvoerings- organisaties ten aanzien van digitalisering

In de tabel is per uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor de betreffende organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B27. Centrale waarden van uitvoeringsorganisaties – digitalisering

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst</i> (12)	Efficiëntie; geld (3), gelijkheid (3), juistheid (6), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (3), responsiviteit (1), tijdigheid van dienstverlening (2), transparantie; extern (2) = 20 20/61 x 100% = 33%	Collegiale responsiviteit (6), efficiëntie; tijd (8), innovativiteit (3), transparantie; intern (2) = 19 19/61 x 100% = 31%	Betrouwbaarheid (1), efficiëntie; systeem (6), gebruiksvriendelijkheid (4), robuustheid (1), stabiliteit (5), toegankelijkheid (4), veiligheid (1) = 22 22/61 x 100% = 36%
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (18)	Efficiëntie; geld (5), gelijkheid (4), juistheid (10), rechtvaardigheid (1), responsiviteit (5), tijdigheid van dienstverlening (10) = 35 35/89 x 100% = 39%	Collegiale responsiviteit (6), efficiëntie; tijd (17), transparantie; intern (1) = 24 24/89 x 100% = 27%	Efficiëntie; systeem (10), gebruiksvriendelijkheid (2), robuustheid (6), stabiliteit (4), toegankelijkheid (5), veiligheid (3) = 30 30/89 x 100% = 34%
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen</i> (18)	Efficiëntie; geld (5), gelijkheid (6), juistheid (6), tijdigheid van dienstverlening (3), transparantie; extern (1) = 21 21/71 x 100% = 30%	Collegiale responsiviteit (4), efficiëntie; tijd (17), samenwerkingsbereidheid (1), transparantie; intern (2) = 24 24/71 x 100% = 34%	Efficiëntie; systeem (9), gebruiksvriendelijkheid (1), privacy (1), robuustheid (2), stabiliteit (5), toegankelijkheid (7), veiligheid (1) = 26 26/71 x 100% = 37%

Bijlage 28.

Overzicht waarden professionele groepen per uitvoeringsorganisatie – digitalisering

In de tabellen is voor de professionele groepen van de drie uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor een professionele groep binnen een organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B28.1 Centrale waarden van de managers per uitvoeringsorganisatie – digitalisering

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (4)</i>	Efficiëntie; geld (1), juistheid (1) = 2 $2/14 \times 100\% = 14\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (3), innovativiteit (2), transparantie; intern (1) = 8 $8/14 \times 100\% = 57\%$	Efficiëntie; systeem (3), toegankelijkheid (1) = 4 $4/14 \times 100\% = 29\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank (3)</i>	Efficiëntie; geld (1), juistheid (1), tijdigheid van dienstverlening (1) = 3 $3/10 \times 100\% = 30\%$	Efficiëntie; tijd (3) = 3 $3/10 \times 100\% = 30\%$	Efficiëntie; systeem (2), stabiliteit (1), toegankelijkheid (1) = 4 $4/10 \times 100\% = 40\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen (3)</i>	Efficiëntie; geld (2), juistheid (1) = 3 $3/12 \times 100\% = 25\%$	Collegiale responsiviteit (1), efficiëntie; tijd (3) = 4 $4/12 \times 100\% = 33\%$	Efficiëntie; systeem (2), gebruiksvriendelijkheid (1), privacy (1), toegankelijkheid (1) = 5 $5/12 \times 100\% = 42\%$

Tabel B28.2 Centrale waarden van de ondersteuners per uitvoeringsorganisatie– digitalisering

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst</i> (3)	Efficiëntie; geld (1), juistheid (1), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (2), responsiviteit (1), transparantie; extern (2) = 7 $7/15 \times 100\% = 47\%$	Collegiale responsiviteit (1), Efficiëntie; tijd (2) = 3 $3/15 \times 100\% = 20\%$	Efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (2), stabiliteit (1), toegankelijkheid (1) = 5 $5/15 \times 100\% = 33\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (5)	Efficiëntie; geld (1), juistheid (3), responsiviteit (2), tijdigheid van dienstverlening (3), toegankelijkheid (1) = 10 $10/22 \times 100\% = 45\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (5) = 7 $7/22 \times 100\% = 32\%$	Efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (1), robuustheid (2), stabiliteit (1) = 5 $5/22 \times 100\% = 23\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i> (6)	Efficiëntie; geld (1), gelijkheid (1), juistheid (2) = 4 $4/18 \times 100\% = 22\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (6), transparantie; intern (1) = 9 $9/18 \times 100\% = 50\%$	Efficiëntie; systeem (2), toegankelijkheid (2), veiligheid (1) = 5 $5/18 \times 100\% = 28\%$

Tabel B28.3 Centrale waarden van de IT-specialisten per uitvoeringsorganisatie – digitalisering

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst</i> (2)	Efficiëntie; geld (1), (2), gelijkheid (1), juistheid (2) = 6 $6/11 \times 100\% = 55\%$	Efficiëntie; tijd (1), innovativiteit (1) = 2 $2/11 \times 100\% = 18\%$	Efficiëntie; systeem, robuustheid (1), stabiliteit (1), veiligheid (1) = 3 $3/11 \times 100\% = 27\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (6)	Efficiëntie; geld (1), gelijkheid (3), juistheid (3), rechtvaardigheid (1), tijdigheid van dienstverlening (2) = 10 $10/31 \times 100\% = 32\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (5), transparantie; intern (1) = 7 $7/31 \times 100\% = 23\%$	Efficiëntie; systeem (6), robuustheid (4), stabiliteit (1), veiligheid (3) = 14 $14/31 \times 100\% = 45\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i> (6)	Efficiëntie; geld (1), gelijkheid (3), juistheid (1), transparantie; extern (1) = 6 $6/26 \times 100\% = 23\%$	Collegiale responsiviteit (1), efficiëntie; tijd (5), samenwerkingsbereidheid (1), transparantie; intern (1) = 8 $8/26 \times 100\% = 31\%$	Efficiëntie; systeem (5), robuustheid (2), stabiliteit (4), toegankelijkheid (1) = 12 $6/26 \times 100\% = 46\%$

Tabel B28.4 Centrale waarden van de uitvoerders per uitvoeringsorganisatie – digitalisering

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst</i> (3)	Gelijkheid (2), juistheid (2), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1), tijdigheid van dienstverlening (2) = 7 7/21 x 100% = 33%	Collegiale responsiviteit (3), efficiëntie; tijd (2), transparantie; intern (1) = 6 6/21 x 100% = 29%	Betrouwbaarheid (1), gebruiksvriendelijkheid (2), stabiliteit (3), toegankelijkheid (2) = 8 8/21 x 100% = 38%
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (4)	Efficiëntie; geld (2), gelijkheid (1), juistheid (3), responsiviteit (3), tijdigheid van dienstverlening (4) = 13 13/25 x 100% = 52%	Collegiale responsiviteit (2), Efficiëntie; tijd (4) = 6 6/25 x 100% = 24%	Efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (1), stabiliteit (1), toegankelijkheid (3) = 6 6/25 x 100% = 24%
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen</i> (3)	Efficiëntie; geld (1), gelijkheid (2), juistheid (2), tijdigheid van dienstverlening (3) = 8 8/15 x 100% = 53%	Efficiëntie; tijd (3) = 3 3/15 x 100% = 20%	Stabiliteit systeem (1), toegankelijkheid (3) = 4 4/15 x 100% = 27%

Bijlage 29. Overzicht centrale waarden van de uitvoerings-organisaties ten aanzien van EESSI gerealiseerd

In de tabel is per uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor de betreffende organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B29. Gerealiseerde waarden EESSI geïdentificeerd door de uitvoeringsorganisaties

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (12)</i>	Juistheid (1), rechtvaardigheid (2), responsiviteit (1) = 4 $4/32 \times 100\% = 13\%$	Collegiale responsiviteit (1), efficiëntie; tijd (1), transparantie; intern (2), zorgvuldigheid; risico's (1) = 5 $5/32 \times 100\% = 16\%$	Betrouwbaarheid (4), efficiëntie; systeem (7), privacy (5), veiligheid (5), volledigheid (2) = 23 $23/32 \times 100\% = 72\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank (18)</i>	Gelijkheid (3), juistheid (5), rechtsbescherming (3) = 11 $11/47 \times 100\% = 23\%$	Efficiëntie; tijd (1), transparantie; intern (2) = 3 $3/47 \times 100\% = 6\%$	Betrouwbaarheid (6), efficiëntie; systeem (15), veiligheid (6), volledigheid (6) = 33 $33/47 \times 100\% = 70\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen (18)</i>	Gelijkheid (1), juistheid (5), rechtsbescherming (5), tijdigheid van dienstverlening (2) = 13 $13/52 \times 100\% = 25\%$	Efficiëntie; tijd (2), transparantie; intern (5) = 7 $7/52 \times 100\% = 13\%$	Betrouwbaarheid (6), efficiëntie; systeem (14), privacy (5), toegankelijkheid (1), veiligheid (6) = 32 $32/52 \times 100\% = 62\%$

Bijlage 30. Overzicht centrale waarden van de uitvoerings- organisaties ten aanzien van EESSI potentieel

In de tabel is per uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor de betreffende organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B30. Potentiële waarden EESSI geïdentificeerd door de uitvoeringsorganisaties

	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (12)</i>	Efficiëntie; geld (2), juistheid (2), rechtmatigheid; burgers/ bedrijven (2), tijdigheid van dienstverlening (2) = 8 $8/30 \times 100\% = 27\%$	Collegiale responsiviteit (5), efficiëntie; tijd (6), zorgvuldigheid; risico's (1) = 12 $12/30 \times 100\% = 40\%$	Betrouwbaarheid (1), efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (5), robustheid (1), veiligheid (2) = 10 $10/30 \times 100\% = 33\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank (18)</i>	Efficiëntie; geld (2), juistheid (2), rechtsbescherming (4), responsiviteit (6), tijdigheid van dienstverlening (7) = 21 $21/58 \times 100\% = 36\%$	Collegiale responsiviteit (7), efficiëntie; tijd (13) = 20 $20/58 \times 100\% = 34\%$	Gebruiksvriendelijkheid (7), robustheid (4), stabiliteit (5), veiligheid (1) = 17 $17/58 \times 100\% = 29\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen (18)</i>	Gelijkheid (1), juistheid (1), responsiviteit (1), tijdigheid van dienstverlening (2) = 5 $5/49 \times 100\% = 10\%$	Collegiale responsiviteit (6), efficiëntie; tijd (13) = 19 $19/49 \times 100\% = 39\%$	Betrouwbaarheid (1), gebruiksvriendelijkheid (12), privacy (1), robustheid (5), stabiliteit (2), veiligheid (4) = 25 $25/49 \times 100\% = 51\%$

Bijlage 31. Overzicht centrale waarden van de professionele groepen per uitvoeringsorganisatie ten aanzien van EESSI potentieel

In de tabellen is voor de professionele groepen van de drie uitvoeringsorganisaties tussen haakjes aangegeven om hoeveel medewerkers het gaat (linker kolom), en voor de geïdentificeerde waarden hoe vaak deze geïdentificeerd zijn (rechter kolommen). De percentages zijn berekend door het totale aantal centrale waarden per cluster te delen door het totaal aantal geïdentificeerde waarden voor een professionele groep binnen een organisatie, en dit vervolgens om te rekenen naar procentuele verhoudingen.

Tabel B31.1 Centrale waarden van de managers per uitvoeringsorganisatie – EESSI potentieel

Managers (10)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (4)</i>	Efficiëntie; geld (2), rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1) = 3 $3/6 \times 100\% = 50\%$	Collegiale responsiviteit (1) = 1 $1/6 \times 100\% = 17\%$	Efficiëntie; systeem (1), gebruiksvriendelijkheid (1) = 2 $2/6 \times 100\% = 33\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank (3)</i>	Efficiëntie; geld (1), responsiviteit (3) = 4 $4/11 \times 100\% = 36\%$	Collegiale responsiviteit (1), efficiëntie; tijd (3) = 4 $4/11 \times 100\% = 36\%$	Gebruiksvriendelijkheid (1), stabiliteit (1), veiligheid (1) = 3 $3/11 \times 100\% = 27\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen (3)</i>	Gelijkheid (1), tijdigheid van dienstverlening (1) = 2 $2/10 \times 100\% = 20\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (3) = 5 $5/10 \times 100\% = 50\%$	Robuustheid (3) = 3 $3/10 \times 100\% = 30\%$

Tabel B31.2 Centrale waarden van de ondersteuners per uitvoeringsorganisatie – EESSI potentieel

Ondersteuners (14)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3:IT-focus
<i>Belastingdienst</i> (3)	Rechtmatigheid; burgers/bedrijven (1) = 1 $1/8 \times 100\% = 13\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (2), zorgvuldigheid; risico's (1) = 5 $5/8 \times 100\% = 63\%$	Robuustheid (1), veiligheid (1) = 2 $2/8 \times 100\% = 25\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (5)	Efficiëntie; geld (1), juistheid (1), rechtsbescherming (2), responsiviteit (1), tijdigheid van dienstverlening (2) = 7 $7/18 \times 100\% = 39\%$	Collegiale responsiviteit (4), efficiëntie; tijd (4) = 8 $8/18 \times 100\% = 44\%$	Gebruiksvriendelijkheid (2), stabiliteit systeem (1) = 3 $3/18 \times 100\% = 17\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen</i> (6)		Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (5) = 7 $7/15 \times 100\% = 47\%$	Betrouwbaarheid (1), gebruiksvriendelijkheid (5), veiligheid (2) = 8 $8/15 \times 100\% = 53\%$

Tabel B31.3 Centrale waarden van de IT-specialisten per uitvoeringsorganisatie – EESSI potentieel

IT-specialisten (14)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst</i> (2)	Juistheid (1) = 1 $1/5 \times 100\% = 20\%$	Efficiëntie; tijd (1) = 1 $1/5 \times 100\% = 20\%$	Betrouwbaarheid (1), gebruiksvriendelijkheid (1), veiligheid (1) = 3 $3/5 \times 100\% = 60\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank</i> (6)	Rechtsbescherming (1), responsiviteit (2) = 3 $3/16 \times 100\% = 19\%$	Efficiëntie; tijd (2) = 2 $2/16 \times 100\% = 13\%$	Gebruiksvriendelijkheid (2), robuustheid (4), stabiliteit systeem (3), tijdigheid van dienstverlening (2) = 11 $11/16 \times 100\% = 69\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemers- verzekeringen</i> (6)	Juistheid (1), responsiviteit (1), tijdigheid van dienstverlening (1) = 3 $3/18 \times 100\% = 17\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (4) = 6 $6/18 \times 100\% = 33\%$	Gebruiksvriendelijkheid (4), robuustheid (2), stabiliteit systeem (2), veiligheid (1) = 9 $9/18 \times 100\% = 50\%$

Tabel B31.4 Centrale waarden van de uitvoerders per uitvoeringsorganisatie – EESSI potentieel

Uitvoerders (10)	Cluster 1: Intrinsieke focus	Cluster 2: Conditionele focus	Cluster 3: IT-focus
<i>Belastingdienst (3)</i>	Juistheid (1), tijdigheid van dienstverlening (2) = 3 $3/11 \times 100\% = 27\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (3) = 5 $5/11 \times 100\% = 45\%$	Gebruiksvriendelijkheid (3) = 3 $3/11 \times 100\% = 27\%$
<i>Sociale Verzekeringsbank (4)</i>	Juistheid (1), rechtsbescherming (1), tijdigheid van dienstverlening (3) = 5 $5/13 \times 100\% = 38\%$	Collegiale responsiviteit (2), efficiëntie; tijd (4) = 6 $6/13 \times 100\% = 46\%$	Gebruiksvriendelijkheid (2) = 2 $2/13 \times 100\% = 15\%$
<i>Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (3)</i>		Efficiëntie; tijd (1) = 1 $1/6 \times 100\% = 17\%$	Gebruiksvriendelijkheid systeem (3), privacy (1), veiligheid (1) = 5 $5/6 \times 100\% = 83\%$

Over de auteur

Noortje Julia Hoevens (1998) behaalde in 2020 haar master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit, met een specialisatie in Beleidsadvisering. In 2026 promoveerde zij aan dezelfde universiteit op een proefschrift over de relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden binnen Nederlandse uitvoeringsorganisaties.

Tijdens haar academische loopbaan publiceerde zij een hoofdstuk en een artikel:

- Paanakker, H., Hoevens, N., & Stevenson, L. (2024). Frontline Value Crafting: On the Micro-creation of Public Value at the Street Level. In *Challenges to Public Value Creation: Authority, Process, and Complexity* (pp. 183-203). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Radtke, I., Hoevens, N., Brandsen, T., & Honingh, M. (2023). Assessing the quality of digital coproduction: An interdisciplinary model. *Administrative Sciences*, 13(3), 69.

Daarnaast was zij betrokken bij het Europese Horizon 2020-project 'INTERLINK' (*Innovating governMent and ciTizen co-dEliveRy for the digitaL sINgle marKet*), gericht op het faciliteren en bevorderen van samenwerking tussen overheden, bedrijven en burgers. Het project heeft bouwstenen geleverd voor de coproductie van diensten middels een open softwareplatform. Binnen dit project werkte zij mee aan de ontwikkeling van een *governance model* en prestatie-indicatoren (Deliverables 2.1, 2.2 en 2.3).

Qua scholing volgde zij cursussen aan het *Netherlands Institute of Governance* (23 EC), waaronder *Behavioral Sciences and Public Policy*, *Classics in Public Administration and Political Science*, *Collaborative Governance for Innovative Public Value Outcomes*, en *Integrity and Responsibility in Research and Advice*. Daarnaast voltooide zij een *summer school* in *Social Research Methods* (9 EC), waarin zij zich verdiepte in *Comparative Research Designs*, *Expert Interviews* en *Qualitative Data Analysis*.

Sinds 2025 is zij werkzaam bij het Instituut voor Publieke Waarden, een onderzoeksbureau dat actieonderzoek verricht naar complexe maatschappelijke vraagstukken en bijdraagt aan de ontwikkeling van praktische oplossingen in het publieke domein.



Samenvatting

De afgelopen jaren is digitalisering steeds centraler komen te staan in het functioneren van publieke organisaties en daarmee bepalend geworden voor de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd. Hoewel digitalisering zowel in de wetenschap als in de praktijk vaak wordt benaderd als een neutrale en technische aangelegenheid, groeit het besef dat digitalisering een waardengeladen veranderproces is. De waardengeladenheid van digitalisering uit zich op twee manieren: (1) digitale technologieën zijn sociale constructies die de belangen, aannames en waarden van hun ontwerpers en ontwikkelaars weerspiegelen en (2) de inzet van dergelijke technologieën gaat gepaard met keuzes waaraan publieke waarden ten grondslag liggen.

Digitalisering zorgt er in theorie voor dat de focus op bepaalde publieke waarden zoals efficiëntie en gelijkheid wordt versterkt. Tegelijkertijd kunnen andere publieke waarden, zoals inclusiviteit en menselijkheid, door digitalisering naar de achtergrond verdwijnen. Het is echter nauwelijks nog empirisch onderzocht of digitalisering daadwerkelijk leidt tot verschuivingen in de prioritering van publieke waarden. De onduidelijkheid over deze relatie vormde het vertrekpunt van dit proefschrift en is verkend via de volgende onderzoeksvraag:

‘Hoe verhoudt digitalisering zich tot de prioritering van publieke waarden in publieke organisaties?’

Theoretische verkenning

Ter beantwoording van de centrale vraag is eerst verkend hoe digitalisering en publieke waarden zich in theoretische zin tot elkaar verhouden. Publieke waarden worden opgevat als normatieve overtuigingen over wat wenselijk is binnen de publieke sector die richting geven aan het denken en handelen van ambtenaren. Waardenovertuigingen zijn inherent individueel, maar binnen organisaties, afdelingen en professionele groepen kunnen ook gedeelde waardenpatronen ontstaan. Dat gebeurt bijvoorbeeld via gezamenlijke doelen, werkpraktijken of professionele socialisatie.

Vanuit een socio-technisch perspectief gezien bestaat er een wederzijdse relatie tussen digitalisering en publieke waarden, waarbij digitalisering zowel gevormd wordt door waardenovertuigingen als bijdraagt aan een voortdurende aanpassing van deze overtuigingen. In dit proefschrift ligt de focus op één richting van deze relatie: de mogelijke invloed die digitalisering uitoefent op de interpretatie en prioritering van publieke waarden. Daarbij is specifiek onderzocht of en in hoeverre

digitalisering leidt tot verschuivingen in het relatieve belang dat medewerkers hechten aan bepaalde waarden binnen overheidsorganisaties.

Methodologische insteek

Voor het onderzoeken van de verhouding tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden is een exploratieve, kwalitatieve casestudy uitgevoerd. Omwille van de vergelijkbaarheid is gekozen voor een groot digitaliseringsproject dat zich uitstrekt over vier Nederlandse uitvoeringsorganisaties, waarvan er drie zijn opgenomen in dit onderzoek: de Belastingdienst (BD), Sociale Verzekeringsbank (SVB) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De onderzochte digitaliseringscasus betreft 'EESSI' (*Electronic Exchange of Social Security Information*), gericht op het verbeteren en digitaliseren van de uitwisseling van socialezekerheidsgegevens tussen Europese lidstaten.

Voor het verzamelen van empirische data is gekozen voor een stapsgewijze aanpak. In het vooronderzoek is gebruikgemaakt van een documentenstudie en zijn verkennende gesprekken gevoerd. Tijdens de definitieve dataverzameling zijn open en semigestructureerde interviews afgenomen met 48 respondenten uit vier professionele groepen: managers, ondersteuners, IT-specialisten en uitvoerders. Tot slot is bij de feedbackronde in elke uitvoeringsorganisatie een focusgroep georganiseerd, deze focusgroepen fungeerden als *member check*.

De analyse is uitgevoerd in twee opeenvolgende fasen. In de eerste fase zijn de centrale publieke waarden van medewerkers in kaart gebracht ten aanzien van: de algemene werkzaamheden, digitalisering in abstracte zin en een concrete toepassing van digitalisering. De waarden zijn niet vooraf vastgesteld, maar tijdens de interviews geïdentificeerd en vervolgens tijdens het coderingsproces gelabeld. Daarna zijn de gelabelde waarden inhoudelijk gecategoriseerd, wat leidde tot het vormen van drie waardenclusters. In de tweede fase zijn de waarden vastgesteld op individueel niveau geaggregeerd en vergeleken tussen de verschillende contexten (werk, digitalisering en EESSI), waarbij de clustering is gebruikt als uitgangspunt voor de analyse.

Empirische bevindingen

Op basis van de waarden die medewerkers belangrijk vinden in hun dagelijkse werk, zijn drie clusters vastgesteld: het **intrinsieke cluster** (gericht op de kwaliteit van dienstverlening), het **conditionele cluster** (gericht op de randvoorwaarden voor uitvoering), en het **IT-cluster** (gericht op technologie en informatievoorziening). Deze clustering vormde de basis voor het onderscheiden van waardenoriëntaties: de mate van gerichtheid op elk van de drie clusters.

Vervolgens zijn de individuele waardenoriëntaties geaggregeerd tot het niveau van de professionele groep. De analyse laat zien dat medewerkers binnen dezelfde groep vaak vergelijkbare waarden centraal stellen. De indeling op het niveau van de professionele groep biedt analytisch het meeste houvast – in vergelijking met het afdelingsniveau en organisatieniveau – en is daarom leidend geweest in de verdere analyse.

Naast waarden ten aanzien van werk is ook gevraagd welke waarden medewerkers belangrijk vinden bij digitalisering in het algemeen, het concrete digitaliseringsproces van EESSI (gerealiseerde waarden) en welke waarden zij nog wensten te realiseren in dit proces (potentiële waarden). Verder is ingegaan op welke beslissingen de professionele groepen hebben genomen tijdens EESSI, aangezien deze mogelijk een bepaalde waardenfocus weerspiegelen, of juist tegenspreken.

Tot slot zijn de waardenoriëntaties van de professionele groepen in de verschillende contexten met elkaar vergeleken. Bij alle groepen zijn IT-gerelateerde waarden centraler komen te staan in een digitaliseringscontext. Bij managers en ondersteuners is een verschuiving te zien van een focus op conditionele en intrinsieke waarden in hun dagelijkse werk, naar een sterkere nadruk op IT-gerelateerde waarden in relatie tot digitalisering. IT-specialisten tonen over alle contexten heen een relatief stabiele IT-gerichte focus. Uitvoerders richten zich vooral op intrinsieke waarden in relatie tot hun dagelijkse werk, maar verschuiven meer in de richting van een IT- en conditionele focus. Daarbij valt op dat veel intrinsieke waarden als klantvriendelijkheid, maatwerk en menselijkheid niet eens meer worden genoemd in digitaliseringscontexten. Verder blijkt dat medewerkers digitalisering als abstract fenomeen anders bekijken dan wanneer ze er in de praktijk mee te maken krijgen. In abstracte zin zijn de waarden verdeeld over de drie clusters, terwijl bij de concrete casus de focus vooral ligt op IT-gerelateerde waarden.

Conclusies en bijdrage van het onderzoek

De onderzoeksbevindingen laten zien dat digitalisering doorwerkt in welke publieke waarden centraal komen te staan, of juist uit beeld raken. De relatie tussen digitalisering en de prioritering van publieke waarden blijkt geen vaststaand gegeven te zijn, maar te variëren per professionele groep en per context. Of publieke waarden worden versterkt of gemarginaliseerd hangt af van de betrokkenen, de context en de fase van het digitaliseringsproces. Dit bevestigt dat digitalisering geen neutraal, maar een waardengeladen proces is, dat op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd en ingevuld kan worden.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Op basis van de onderzoeksbevindingen zijn de volgende aanbevelingen voor vervolgonderzoek geformuleerd:

1. **Verduidelijk de veelzijdigheid van digitalisering:** Houd rekening met de diverse betekenissen van digitalisering en integreer deze in de analyse.
2. **Erken de waardengeladenheid van digitalisering:** Stel het waardengeladen karakter van digitalisering centraal in het onderzoek.
3. **Identificeer causale mechanismen:** Onderzoek de onderliggende processen die ten grondslag liggen aan de implicaties van digitalisering.
4. **Verken de wederkerigheid tussen digitalisering en publieke waarden:** Bestudeer hoe de waardenovertuigingen van medewerkers de invulling van digitaliseringsprocessen beïnvloeden.
5. **Ga verder in op de rol van professionele groepen:** Onderzoek in andere organisaties in hoeverre het niveau van de professionele groep bepalend is voor wie welke waarden aanhangt, en wat de rol is van het organisatieniveau.

Praktische implicaties

Omdat digitalisering kan leiden tot verschuivingen in de prioritering van waarden, is het van belang dat beleidsmakers en organisaties de waardengeladenheid van digitalisering erkennen en in hun besluitvorming meenemen. Dat vraagt om bewustwording van de manier waarop waarden bepaald worden door hoe digitalisering wordt ontworpen, geïmplementeerd en toegepast in de publieke sector: een 'waardengedreven' aanpak. Concreet betekent dit dat bij elk digitaliseringsproces de vragen gesteld moeten worden: *'Welke waarden willen we prioriteren?'* en *'Welke waarden komen mogelijk onder druk te staan?'*. Op deze manier worden publieke waarden en waardenafwegingen expliciet gemaakt en kan de impact van digitalisering op deze waarden in beeld worden gebracht.

English summary

Digitalization in the public sector and shifts in public values

Digitalization has become increasingly important to the functioning of public organizations, fundamentally shaping the ways in which policies are implemented. While digitalization is often approached – both academically and in practice – as a neutral and technical matter, there is a growing recognition that it constitutes a value-laden process of change. This value-laden nature manifests itself in two ways: (1) digital technologies are social constructs that reflect the interests, assumptions, and values of their designers and developers, and (2) the use of such technologies involves making choices that reflect a variety of public values.

Digitalization may amplify the emphasis on certain public values, such as efficiency and equality, while simultaneously diminishing the salience of other values such as inclusiveness and compassion. However, there is little empirical research on whether digitalization actually leads to shifts in the prioritization of public values in practice. This gap in the literature served as a starting point for this dissertation and was explored through the following research question:

‘How does digitalization relate to the prioritization of public values in public organizations?’

Theoretical exploration

To answer the central question, the study first explored the theoretical relationship between digitalization and public values. Public values are understood as normative beliefs that express what is considered desirable within the public sector and that guide civil servants’ thoughts and actions. These beliefs originate at the individual level, but can develop into shared patterns within organizations, subunits, and professional groups through common goals, work practices, or professional socialization processes.

From a socio-technical perspective, there is a reciprocal relationship between digitalization and public values. Digitalization is shaped by prevailing value beliefs and, in turn, contributes to their ongoing adjustment. This dissertation examines one side of this relationship: the potential influence of digitalization on how public values are interpreted and prioritized. Specifically, it investigates whether and to what extent digitalization leads to shifts in the relative importance employees attach to certain values in public organizations.

Methodological approach

To examine the relationship between digitalization and the prioritization of public values, an exploratory qualitative case study was conducted. To ensure comparability, the study focused on a large digitalization project, EESSI, implemented across four Dutch public agencies, three of which were included: the Tax and Customs Administration (*Belastingdienst*), the Social Insurance Bank (*Sociale Verzekeringsbank*), and the Employee Insurance Agency (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen*). EESSI ('Electronic Exchange of Social Security Information') is a project aimed at improving and digitalizing the exchange of social security data between European member states.

The empirical data were collected in three phases. The preparatory phase consisted of a document analysis and exploratory conversations. During the main data collection phase, open and semi-structured interviews were conducted with 48 respondents across four professional groups: managers, support staff, IT specialists, and frontline workers. Finally, focus groups were held in each organization as a member check.

The analysis took place in two sequential stages. The first stage involved identifying the key public values that employees considered central in different contexts: in their work generally, with respect to digitalization as an abstract process, and in the context of a concrete digitalization application. Values were not predefined, but emerged during the interviews and were labeled as part of the coding process. These labeled values were then categorized into three overarching value clusters. In the second stage, individual values were aggregated and systematically compared across the different contexts (work in general, digitalization, and EESSI), with the value clusters functioning as the conceptual framework guiding the analysis.

Empirical findings

Based on the values employees emphasized in their daily work, three value clusters were identified: the **intrinsic cluster** (focused on service quality), the **conditional cluster** (focused on conditions for implementation), and the **IT cluster** (focused on technology and information provision). These clusters formed the basis for examining value orientations: the degree to which employees focus on different clusters.

Individual value orientations were then aggregated to the level of professional groups. The analysis revealed that employees within the same group tended to share similar value orientations. Categorizing at the professional group level provided the most analytical clarity – compared to the subunit and organizational levels – and was therefore used as the primary lens for further analysis.

In addition to work-related values, employees were asked which values they considered important for digitalization in general, which values had been realized in the EESSI project, and which values they still hoped to see realized (potential values). The study also examined decisions made by the professional groups during the project, as these could reflect or contradict their stated value beliefs.

Finally, the value orientations of the professional groups were compared across the different contexts. For all groups, IT-related values became more central in digitalization contexts. Managers and support staff shifted from a conditional and intrinsic orientation in their daily work toward a stronger focus on IT-related values in the context of digitalization. IT specialists maintained a relatively stable IT-oriented focus across all contexts. Frontline workers prioritized intrinsic values in their day-to-day work, but shifted more toward IT and conditional orientations in digitalization contexts. Notably, many intrinsic values – such as customization and friendliness – were not even identified in digitalization contexts. Furthermore, employees tended to view digitalization as an abstract concept differently from when they had to deal with it in practice. In abstract terms, values were distributed across all three clusters, whereas in a concrete case of digitalization the focus was mainly on IT-related values.

Conclusions and contribution

The findings show that digitalization affects the extent to which public values stay or become central to employees. The relationship between digitalization and the prioritization of public values is therefore not fixed, but varies by professional group and context. Whether values are strengthened or marginalized depends on the actors involved, the context, and the phase of the digitalization process. This confirms that digitalization is not a neutral but a value-laden process, one that can be interpreted and shaped in different ways.

Recommendations for future research

Based on the findings, the following recommendations for future research were formulated:

1. **Clarify the multifaceted character of digitalization:** Acknowledge and integrate the diverse meanings of digitalization in research.
2. **Recognize the value-laden nature of digitalization:** Position the normative dimensions of digitalization as a central focus of inquiry.
3. **Identify causal mechanisms:** Investigate the underlying processes that drive the effects of digitalization on public values.

4. **Explore the reciprocal relationship between digitalization and public values:** Examine how employees' value beliefs influence the design and implementation of digital technologies.
5. **Delve deeper into the role of professional groups:** Investigate to what extent professional group membership shapes value beliefs across various contexts, while accounting for organizational-level influences.

Practical implications

Since digitalization can lead to shifts in the prioritization of public values, it is crucial for policymakers and public organizations to acknowledge the inherently value-laden nature of digitalization and incorporate this understanding into their decision-making processes. This calls for greater awareness of how values are shaped by the ways in which digitalization is designed, implemented, and applied in the public sector: a 'value-driven' approach. Practically, every digitalization initiative should be guided by two key questions: *'Which values do we want to prioritize?'* and *'Which values might be at risk?'*. Through this approach, public values and value trade-offs are explicitly articulated, allowing for a clearer understanding of the impact that digitalization exerts on these values.

Dankwoord

Het schrijven van dit proefschrift was een intensief en leerzaam proces dat ik nooit had kunnen volbrengen zonder de steun van de mensen om mij heen. Graag wil ik een aantal van jullie in het bijzonder bedanken.

Papa, je bent er op de momenten dat ik het zelf even niet meer zie zitten. Je bent altijd bereikbaar, altijd bereid om te helpen of gewoon te luisteren, en daar ben ik je heel dankbaar voor. Babette, jouw advies is altijd raak. Je hielp me nadenken over wat ik uit een carrière wil halen en dacht met mij mee. Dat waardeer ik echt enorm.

Mijn lieve zus en (schoon)broer. Wat hebben we veel meegemaakt in de afgelopen jaren. Jullie geloofden altijd in mij en waren er voor mij in alle fases van dit traject. Als familie maar ook als vrienden. Daar ben ik ontzettend dankbaar voor.

Opa en oma, jullie herinneren mij eraan dat werk belangrijk is, maar niet het allerbelangrijkste. We kunnen serieus praten, maar ook grapjes maken over of jullie mij straks met 'u' moeten aanspreken als ik eenmaal doctor ben. Dit betekent heel veel voor mij.

Oma Von, je bent mijn grootste cheerleader. Zo betrokken, altijd oprecht geïnteresseerd. En Loek, dank je wel voor de keren dat ik gezellig bij je mocht eten en dat je heerlijk voor mij had gekookt; precies wat ik nodig had na een lange werkdag.

Taco, jij hebt een uniek talent om de rode draad te vinden in mijn stukken, zelfs als ik hem zelf compleet kwijt was. En naast die rode draad ook een gedeelde liefde voor rode wijn, vooral tijdens de gezellige reisjes voor INTERLINK. Dank voor je scherpzinnigheid en je gezelschap.

Marlies, dank je wel voor al je ideeën, creativiteit en enthousiasme. Het werkt aanstekelijk. Ik waardeer ook dat je mij hielp het beste uit mijn onderzoek te halen en kritisch te blijven nadenken over de verhouding met grotere maatschappelijke vraagstukken. En we hebben ook veel gelachen, wat minstens zo belangrijk is!

Hester, jij hebt mij geïnspireerd en geënthousiasmeerd om onderzoek te doen naar publieke waarden. Ik heb zo veel geleerd van onze gesprekken, maar ook heel erg genoten van je gezelligheid en vrolijke karakter. Hopelijk zorgt onze gedeelde interesse ervoor dat we elkaar blijven tegenkomen!

Lars, vanaf dag één stond je voor mij klaar. Je was niet alleen een collega, maar ook een vriend. Inhoudelijk heb je mij ontzettend geholpen, je maakte altijd tijd om me verder te helpen. Als ik door de bomen het bos niet meer zag, wees jij mij de weg. Dat heeft echt een verschil gemaakt.

Rowena, wat een geluk dat jij mijn collega werd. Zo lief, zoveel gelachen samen (en vaak niet drooggehouden), en natuurlijk mijn voetbalmaatje. Jij hebt mijn PhD-traject echt leuker gemaakt.

Marieke, eerst mijn docent en scriptiebegeleider, later mijn collega. Door jou raakte ik enthousiast over het doen van een PhD. Dank voor je oprechte en blijvende betrokkenheid.

Mijn andere collega's van de Radboud Universiteit; de plek waar ik heb gestudeerd en waar ik daarna vierenhalf jaar met veel plezier heb gewerkt. Een universiteit die ik altijd een warm hart zal toedragen.

Mijn lieve vriendin en ex-collega Floor, wat ben ik blij dat jij letterlijk en figuurlijk zo dichtbij was tijdens dit traject. Ik ga het missen. Dank je wel voor je fijne, nuchtere blik, je humor en je warmte (je kende me soms beter dan ik mezelf kende).

Allerliefste Aniek en Janneke. Jullie staan 24/7 voor mij klaar, nemen mijn twijfels weg, en stellen altijd de juiste vragen. Dank voor jullie eindeloze steun, jullie luisterend oor, en dat ik altijd op jullie kan rekenen. En ja, jullie zijn absoluut uitgenodigd voor de verdediging! En voor alle belangrijke momenten die nog gaan volgen in mijn leven.

Femke en Tosca, sport- en borrelbuddies in één. Jullie hebben me op zoveel manieren geholpen. Niet alleen door stukken te lezen en feedback te geven, maar vooral door jullie betrokkenheid en geloof in mij. Jullie waren er als ik even twijfelde of gewoon wilde lachen. Dank jullie wel, ik waardeer het zo.

Christiaan, wat ben ik blij dat ik jou heb ontmoet. Ik ben je zo dankbaar voor je liefde, de gesprekken die we voeren, je humor en je steun. En dat je, na ongeveer veertien keer aanbieden, tóch nog een vijftiende keer voorstelde om mijn stukken te lezen. Samen is alles mooier, ook het uitvoeren van een taalcheck.

Lieve Iris, onze vriendschap is zo bijzonder dat het bijna niet in woorden te vatten is. We voelen elkaar aan zonder iets te hoeven zeggen. Jij weet precies wanneer ik iets nodig heb – of dat nu een luisterend oor is, of een glas wijn. We kunnen samen lachen

tot de tranen over onze wangen rollen, maar ook huilen als het even tegenzit. Jij bent er altijd, in alles, zonder oordeel. Dank je wel voor je onvoorwaardelijke vriendschap.

Chris en Maïke, bedankt voor jullie zorgzaamheid, jullie eerlijkheid en de moeiteloze gezelligheid. Vrienden die je de waarheid durven te zeggen en waar je op kunt bouwen, die zijn goud waard.

Andere lieve vrienden: Niels, Eefje, Vera, Mechteld, Farid, Tim en Romy. Ook al zien we elkaar minder vaak in dit drukke leven, jullie vriendschap betekent veel voor mij.

Het INTERLINK-project, gefinancierd uit het onderzoeks- en innovatieprogramma Horizon2020 van de Europese Unie (Grant Agreement nr. 959201), heeft dit proefschrift mede mogelijk gemaakt. Ik ben alle betrokken collega's binnen het internationale en interdisciplinaire consortium zeer dankbaar voor de fijne en leerzame samenwerking.

Alle respondenten bij de Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen. Zonder jullie bereidheid om tijd te maken, ervaringen te delen en mee te denken, was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Mijn nieuwe collega's bij het Instituut voor Publieke Waarden. Wat bijzonder om deel uit te maken van een team vol eigennuttige (/eigenwijze), slimme en betrokken mensen. Ik leer iedere dag van jullie en kijk uit naar een hele mooie toekomst hier!

Tot slot, mijn allerliefste moeder, met wie ik dit helaas niet meer kan delen maar aan wie ik alles te danken heb. Jij wist al dat ik ooit een PhD zou gaan doen voordat ik het zelf wist. Lieve mama, **ik heb het gehaald.**

HEIDKLANTVRIENDELIJKHEIDMAATWERK
MENSELIJKHEIDEFFICIËNTIERECHT
MATIGHEIDRECHTVAARDIGHEID
RECHTSBESCHERMINGRESPONSIVITEIT
TIJDIGHEIDTRANSPARANTIEZORG
VULDIGHEIDGEBRUIKSVRIENDELIJK
HEIDPRIVACYROBUUSTHEIDTOEGAN
KELIJKHEIDVEILIGHEIDGELIJKHEID
INCLUSIVITEITJUISTHEIDKLANTVRIEN
DELIJKHEIDMAATWERK
MENSELIJKHEIDEFFICIËNTIERECHT
MATIGHEIDRECHTVAARDIGHEID
RECHTSBESCHERMINGRESPONSIVITEIT
TIJDIGHEIDTRANSPARANTIEZORG
VULDIGHEIDGEBRUIKSVRIENDELIJK
HEIDPRIVACYROBUUSTHEIDTOEGAN
KELIJKHEIDVEILIGHEIDGELIJKHEID
INCLUSIVITEITJUISTHEIDKLANTVRIEN
DELIJKHEIDMAATWERK
MENSELIJKHEIDEFFICIËNTIERECHT
MATIGHEIDRECHTVAARDIGHEID
RECHTSBESCHERMINGRESPONSIVITEIT
TIJDIGHEIDTRANSPARANTIEZORG
VULDIGHEID