



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Gewetensvol Digitaliseren: Onderzoek naar publieke waardenbotsingen bij de inzet van digitale technologie in de publieke dienstverlening van de gemeente Rotterdam

Zwart, Lotte

Citation

Zwart, L. (2022). *Gewetensvol Digitaliseren: Onderzoek naar publieke waardenbotsingen bij de inzet van digitale technologie in de publieke dienstverlening van de gemeente Rotterdam*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484426>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Gewetensvol digitaliseren

Onderzoek naar publieke waardenbotsingen bij de inzet van digitale technologie in de publieke dienstverlening van de gemeente Rotterdam



Bron: Pinterest, z.d.

Scriptie Master Management van de Publieke Sector
Lotte Zwart
Scriptiebegeleider Universiteit Leiden: Dr. A.D.N. Kerkhoff
1 juli 2022

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Voorwoord	4
Managementsamenvatting.....	5
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Relevantie.....	10
1.4 Leeswijzer	11
2. Theoretisch Kader	12
2.1 Digitale publieke dienstverlening.....	12
2.1.1 (Digitale) publieke dienstverlening gemeente Rotterdam.....	12
2.2 Behoorlijk bestuur en de rol van publieke waarden.....	15
2.2.1 Publieke waarden in de digitale context.....	17
2.3 Waardenpluralisme en botsingen	17
2.3.1 Waardenbotsingen in de digitale context	19
2.4 Omgaan met botsingen.....	20
2.5 Algemene verwachtingen.....	22
3. Onderzoeksmethode	23
3.1 Design.....	23
3.2 Casusselectie	23
3.2.1 Chat010	24
3.2.2 Digitale Balie.....	24
3.3 Onderzoeksmethoden, dataverzameling en analyse.....	25
3.3.1 Documentanalyse	25
3.3.2 Interviews	26
3.4 Operationalisering	27
4. Resultaten	28
4.1 Casussen	28
4.2 Waarden	30
4.3 Waardenbotsingen.....	32
4.3.1 Identificatie.....	33
4.3.2 Data verzameling, opslag en analyse	34
4.3.3 Presteren of van de burger leren?.....	35
4.4 Een balans, maar h�oe?	36
4.4.1 Bias.....	37

4.4.2	Firewalls	37
4.4.3	Cycling	37
4.4.4	Casuistry	38
4.4.5	Incrementalisme	38
4.5	Algemene bevindingen.....	38
5.	Conclusie.....	40
5.1	Discussie.....	42
5.2	Aanbevelingen.....	42
	Literatuurlijst.....	44
	Bijlage I.....	50
	Bijlage II.....	51

Voorwoord

Voor u ligt mijn thesis in het kader van het afstudeerseminar van de Master Management van de Publieke Sector. Voor deze masterthesis heb ik gekozen voor het thema “digitalisering in bestuur en beleid”, waarin ik onderzoek heb gedaan naar de rol van technologie in de publieke dienstverlening van de gemeente Rotterdam. Mijn interesse voor dit onderwerp werd gewekt toen ik merkte dat de toegankelijkheid voor een dierbaar persoon verminderde, doordat de overheid apps inzette tijdens de coronacrisis. Ik vroeg mij af hoe de overheid stil staat bij mogelijke onderdrukking van waarden bij de inzet van technologie. Gaandeweg ontwikkelde dit idee zich tot een wetenschappelijke onderzoeksvraag, een plan en warme contacten met de gemeente Rotterdam, waar ik mijn onderzoek mocht uitvoeren. Ik wil Esmeralde Marsman en collega’s enorm bedanken. Voor de tijd die zij voor mij hebben vrijgemaakt, het enthousiasme waarmee ze mij te woord hebben gestaan en de interesse die zij toonden in het onderwerp en de resultaten. Daarnaast wil ik mijn scriptiebegeleider vanuit de Universiteit Leiden, Dr. Toon Kerkhoff, ontzettend bedanken voor alle goede, kritische feedback en het optimistische vertrouwen. Hierbij presenteer ik u met trots, mijn masterthesis. Ik wens u veel leesplezier, waarbij ik hoop dat het u verder laat nadenken over het thema en dat het u prikkelt. De rol van technologie in de maatschappij zal verder groeien. Daarmee hebben we in de maatschappij, als individu en als organisaties, de taak hierover na te denken en nog meer vraagstukken te onderzoeken.

Lotte Zwart

Rotterdam juli, 2022

Managementsamenvatting

De groeiende ontwikkeling en inzet van technologie leidt tot nieuwe sociale en normatieve vraagstukken. Binnen de publieke sector heeft de overheid aandacht voor de rol en inzet van technologie in de samenleving. Dit gebeurt onder andere in de vorm van digitalisering. De impact hiervan op de samenleving is een vraagstuk dat speelt bij de overheid. Voorbeelden uit het verleden, zoals het gebruik van Systeem Risico Indicatie (SyRI) en de toeslagenaffaire laten zien dat de inzet van technologie grote gevolgen kan hebben voor het waarborgen van grondrechten en publieke waarden. Dit onderzoek kijkt naar mogelijke publieke waardenbotsingen die ontstaan als gevolg van de inzet van technologie door de overheid in haar dienstverlening richting burgers. Hoe gaat de overheid hiermee om en hoe kan ze dit meenemen in haar publieke dienstverlening? Het onderzoek vond plaats bij de gemeente Rotterdam, een gemeente die naar eigen zeggen een digitale voorbeeldstad wil zijn in 2025. De volgende onderzoeksvraag is beantwoord middels dit onderzoek: *Hoe gaat de gemeente Rotterdam om met mogelijke publieke waardenbotsingen die ontstaan als gevolg van de inzet van technologie in haar dienstverlening?* De theoretische verwachting die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dat de inzet van technologie door de overheid tot gevolg heeft dat publieke waarden onder druk komen te staan en dat deze botsen. Een thema dat zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant is om te onderzoeken. Waar veel onderzoek naar publieke waarden focust op de dilemma's waar uitvoerders van beleid mee te maken krijgen, kijkt dit onderzoek naar de ontwerpers van beleid en de ambtenaren die nadenken over welke technologie ingezet wordt. Hoe gaan zij om met dilemma's rondom het waarborgen van publieke waarden? Daarnaast kijkt dit onderzoek specifiek naar waardenbotsingen in de context van technologie. De resultaten van dit onderzoek kunnen worden meegenomen in het nieuwe programma dienstverlening dat de gemeente op dit moment ontwikkelt. Daarmee is dit onderzoek ook bestuurlijk relevant. De resultaten van het onderzoek tonen dat de respondenten waardenbotsingen ervaren. Ten eerste betrouwbaarheid versus laagdrempeligheid. Ten tweede botsingen tussen veiligheid en privacy. Ten derde botst participatie, aandacht voor de behoefte van de Rotterdammer en persoonlijke dienstverlening met efficiëntie. Vijf coping strategieën zijn naar voren gekomen in de analyse; *bias, firewalls, casuistry, cycling* en *incrementalisme*. Geconcludeerd kan worden dat waardenbotsingen worden ervaren en dat er op verschillende manieren mee wordt omgegaan door ambtenaren. Waardenbotsingen kunnen leiden tot discussies. Respondenten onderschrijven het belang van een werksfeer waarin discussie mogelijk is, waarbij een vertrouwensbasis belangrijk is. Wanneer discussies leiden tot

expliciete verantwoording van keuzes kan dit de transparantie en het vertrouwen van burgers in de gemeente ten goede komen. Er worden drie aanbevelingen gedaan. Ten eerste kan de gemeente nadenken over hoe zij aandacht geeft aan maatschappelijke en mensgerichte waarden ten opzichte van proceswaarden als efficiëntie en effectiviteit. Ten tweede kan worden gekeken naar mogelijkheden om de kennisuitwisseling tussen de meer technische afdelingen en de meer *business* gerichte afdelingen te vergroten. Ten derde kan worden onderzocht of het mogelijk en wenselijk is om in processen een vast onderdeel op te nemen voor burgerparticipatie. Hiermee kan de maatschappelijke waarde van de inzet van technologie door de gemeente worden vergroot. Dit onderzoek is relevant voor onderzoekers, werknemers en werkgevers binnen het publieke domein die te maken hebben met dit of eenzelfde vraagstuk, of dit onderwerp anderszins interessant vinden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Toen in 2013 de gemeente Rotterdam een virtuele servicemedewerker had ingezet zodat Rotterdammers konden chatten met de gemeente, deed zich een merkwaardig incident voor. In het gesprek gaf een Rotterdammer aan homo te zijn, waarop de geprogrammeerde servicemedewerker aangaf dat de Rotterdammer niet zo negatief moest zijn over zichzelf (AD/ Rotterdams Dagblad, 2013; NRC, 2013). Een onvoorziene gebeurtenis, de gemeente haalde de chatbot meteen offline. De inzet van nieuwe technologieën brengt nieuwe ethische en normatieve vraagstukken met zich mee (Royakkers, Timmer, Kool, & Van Est, 2018; Zwitter, 2014). In het geval van de chatbot van de gemeente Rotterdam leken de gevolgen nog relatief klein. Echter, de impact op de samenleving kan ook groot zijn. Bij de inzet van het Systeem Risico en Indicatie (SyRI) oordeelde de rechter dat er een te grote focus lag op de waarborging van veiligheid, waardoor de privacy van burgers in het geding kwam. De technologie werd ingezet om fraude op het gebied van sociale zekerheid op te sporen en te kunnen bestrijden. De disbalans tussen het waarborgen van de veiligheid en privacy had als gevolg dat het systeem niet meer mocht worden ingezet (De Rechtspraak, 2020; Wieringa, Van Schie, & Van de Vinne, 2020; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2020). Daarnaast heeft ook de manier waarop technologie is ingezet bij de belastingdienst om fraude op te sporen, de publieke sector en de maatschappij op scherp gezet. De toeslagenaffaire heeft onder andere geleid tot vermindering van het vertrouwen in de overheid (Wiegman, 2021). In beide voorbeelden zijn er botsingen tussen verschillende waarden. Een duidelijk voorbeeld hiervan is veiligheid en privacy. Het is de overheid onvoldoende gelukt deze waarden, die belangrijk zijn voor de Nederlandse burger, te waarborgen.

Inzet van technologie kan zodoende leiden tot veranderende verhoudingen in de samenleving waarbij publieke waarden mogelijk onder druk kunnen komen te staan. Hierbij kunnen situaties ontstaan waarbij dergelijke botsingen een significante impact hebben op de burger enerzijds en de overheid anderzijds. Het vertrouwen van de burger in de overheid is belangrijk voor de legitimiteit en geloofwaardigheid van de overheid. Digitale ontwikkelingen brengen kansen met zich mee maar ook risico's. Bij de groeiende inzet van technologie hoort een groeiende aandacht voor waarborging van publieke waarden en omgang met botsingen. Het is immers de taak van de overheid om de belangen van burgers te beschermen en publieke waarden te waarborgen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.6). Daarnaast wordt gesteld door

De Graaf, Huberts, & Smulders (2013, p.7) dat de omgang met publieke waardenbotsingen door de overheid bepalend is voor het leveren van goed bestuur. Wanneer de overheid daarin faalt kan dit grote gevolgen hebben, zowel bestuurlijk als maatschappelijk. Bij de inzet van technologie speelt dit een grote rol. De overheid maakt keuzes, welke technologie zij gebruikt en hoe zij deze inzet. Deze keuzes zijn normatief, met als gevolg dat de inzet van technologie niet neutraal is. Belangen en waarden van betrokken actoren zijn van invloed op digitale ontwikkelingen. Dit onderzoek kijkt naar mogelijke publieke waardenbotsingen die kunnen ontstaan als gevolg van de inzet van technologie door de overheid, en hoe zij daarmee omgaat. Onderzoek is belangrijk, digitalisering brengt niet alleen technologische effecten, maar heeft ook maatschappelijke, sociaal juridische en sociaal psychologische gevolgen (Kool, Timmer, Royakkers, & Van Est, 2017, p.7). Het kan grote negatieve gevolgen hebben wanneer het de overheid niet lukt de belangen en waarden van burgers te waarborgen. Inbreuk op privacy, uitsluiten van groepen burgers en het verliezen van de menselijke maat zijn daarbij mogelijke consequenties.

Met de komst van de coronapandemie lijkt digitalisering een grote vlucht te hebben genomen, maar ook daarvoor was dit al onderwerp van aandacht voor de overheid. Op nationaal, regionaal en lokaal niveau zijn er talloze (overheids-)organisaties bezig met het vraagstuk digitalisering en de impact hiervan op de samenleving. Zo verscheen medio 2018 de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (Rijksoverheid, 2018). In lijn met die strategie verscheen ook de Agenda Digitale Overheid (Digitale Overheid, z.d.) en om in te kunnen spelen op de snelle ontwikkelingen van technologieën is in 2021 de vaste Kamercommissie voor Digitale Zaken (DiZa) ingesteld (Tweede Kamer- Der Staten- Generaal, z.d.). Daarnaast voert de overheid al langere tijd pilots uit met diverse technologieën op verschillende plekken in Nederland, om te onderzoeken of de overheid deze mogelijk in kan zetten (Gemeente.Nu, 2017; Digitale Overheid, 2020). De Nederlandse overheid is zich bewust van de mogelijkheden van digitale ontwikkeling. Zij denkt bijvoorbeeld na over de inzet van Big Data en Blockchain, maar ook aan artificiële intelligentie en engineering-, en fabricage technologieën zoals robots en 3D printing. In de relatie tot burgers en bedrijven maakt de overheid gebruik van communicatietechnologieën, zoals apps en chatbots. Hierbij kan men denken aan de DigiD app (Techfocus, z.d.).

De groeiende rol van digitale technologie in de samenleving gaat gepaard met hoge verwachtingen. Inzet van technologie wordt enerzijds gepresenteerd als een oplossing. Zo

beschreef Meijer (2018, p.195) bijvoorbeeld dat steden hierdoor veiliger, schoner en toegankelijker kunnen worden. Anderzijds zijn er ook tegengeluiden te horen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is bijvoorbeeld kritisch over de inzet van technologie. Zij beargumenteert dat de inzet van technologie nog te vaak gezien wordt als oplossing voor alle problemen; *technosolutionism*. Daarnaast stelt zij ook dat digitale ontwikkelingen zorgen voor veranderende verhoudingen in de samenleving, tussen inwoner, overheid en de markt. Waarbij dit in toenemende mate leidt tot een disbalans. De VNG ziet spanning tussen publieke waarden en beschrijft in haar Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek een viertal waardenconflicten; 1) autonomie versus bescherming, 2) democratisering versus legitimiteit, 3) commerciële versus publieke waarden, 4) privacy versus veiligheid. Spanning tussen waarden komt voort uit het feit dat waarden beide belangrijk worden gevonden en tegelijkertijd tegenstrijdig kunnen zijn. Binnen de wetenschappelijke literatuur wordt dit geduid als waardenpluralisme. Op individueel niveau heeft de mens ook tot op zekere hoogte te maken met waardenconflicten. Binnen het openbaar bestuur zijn deze conflicten fundamenteel, omdat het gaat over keuzes die de maatschappij op een grote schaal beïnvloeden (Spicer, 2009, p.539).

1.2 Vraagstelling

Goede communicatie van de overheid is essentieel voor de geloofwaardigheid, legitimiteit en het vertrouwen van de burger in de overheid. Met de inzet van technologie verandert deze communicatie. Inzet van technologie kan publieke waarden zodoende onder druk zetten en leiden tot botsingen tussen waarden, wat tot problemen kan leiden. Immers, de keuzes die de overheid maakt zijn normatief, met als gevolg dat de inzet van technologie niet neutraal is (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.6). Dit onderzoek kijkt, aan de hand van twee concrete casussen, naar de inzet van communicatietechnologie door de gemeente Rotterdam. Welke publieke waardenbotsingen worden ervaren door ambtenaren en hoe gaan zij hier mee om? De resultaten zullen leiden tot aanbevelingen voor de publieke dienstverlening van de gemeente Rotterdam.

Onderzoeksvraag: Hoe gaat de gemeente Rotterdam om met mogelijke publieke waardenbotsingen die ontstaan als gevolg van de inzet van technologie in haar dienstverlening?

Deelvraag 1: Wat is digitale dienstverlening en hoe zet de gemeente Rotterdam dit in?

Deelvraag 2: Wat wordt verstaan onder publieke waarden, waardenpluralisme en (mogelijke) waardenbotsingen?

Deelvraag 3: Welke publieke waardenbotsingen spelen een rol bij de inzet van communicatietechnologie bij de gemeente Rotterdam?

Deelvraag 4: Hoe gaan gemeente ambtenaren om met waardenbotsingen in haar digitale dienstverlening?

1.3 Relevantie

De theoretische verwachting die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dat de inzet van technologie door de overheid tot gevolg heeft dat publieke waarden onder druk komen te staan en dat deze botsen (Royakkers et al., 2018; Kool et al., 2017). Veel wetenschappelijk onderzoek richt zich op het vraagstuk welke publieke waarden in het openbaar bestuur gewaarborgd moeten worden en welke botsingen hierbij ontstaan. Dit komt onder andere tot uiting in de Code goed openbaar bestuur (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018) en de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (CODIO) (Meijer & Ruijter, 2021). Onderzoeken naar welke botsingen ontstaan, zijn veelal uitgevoerd op het niveau van uitvoering. Onder andere in navolging van het bekende werk van Lipsky, die in 1980 schreef over *street-level bureaucrats*. Daarnaast wordt de omgang met waardenbotsingen in verband gebracht met het leveren van goed bestuur. De Graaf et al. (2013) stellen dat er weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan naar coping strategieën, hoe er binnen het openbaar bestuur wordt omgegaan met waardenbotsingen. Onderzoek op het niveau van topambtenaren stelt dat dilemma's nauwelijks worden ervaren (De Graaf & Paanakker, 2015 p.644). De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in de focus op ambtenaren die beleid ontwerpen. Daarnaast worden publieke waardenbotsingen in de context van technologie onderzocht. Twee concrete casussen zijn onderzocht, waarbij ambtenaren zijn geïnterviewd die betrokken zijn bij het bepalen van de inzet van technologie binnen de publieke dienstverlening. Ervaren zij in hun werk publieke waardenbotsingen, en hoe gaan zij hiermee om? Dit onderzoek draagt daarmee bij aan de eerste doelstelling van de Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek, opgesteld door de VNG; *Het versterken van kennis en kunde in de gemeentelijke organisatie op het gebied van ethische reflecties en afwegingen bij het gebruik van digitale technologieën*.

De impact van technologie op overheidsprocessen is niet altijd zichtbaar, onder andere omdat het nieuw is en daarmee ook onbekend kan zijn (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.9). Daarmee wordt ook de roep voor het waarborgen van digitale grondrechten en publieke waarden groter (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.10). Binnen de gemeentelijke beleidspraktijk wordt nagedacht hoe de gemeente moet omgaan met de inzet van technologie, dat blijkt uit de plannen, beleidsdocumenten en moties die lopen. Een voorbeeld hiervan is de motie ‘*Wie smart is moet ook slim zijn*’ (Arsieni, Yildirim, & Leewis, 2021). In het Programma Dienstverlening articuleert de gemeente de belangrijkste principes met betrekking tot de dienstverlening. Aan deze principes liggen publieke waarden ten grondslag, voorbeelden hiervan zijn goede bereikbaarheid, betrouwbaarheid en integere dienstverlening (Gemeente Rotterdam, 2019). Na de gemeenteraadsverkiezingen 2022 moet de gemeente een nieuw programma dienstverlening opstellen. De resultaten van dit onderzoek kunnen aanbevelingen zijn voor de beleidspraktijk, die concreet meegenomen kunnen worden in het nieuwe programma dienstverlening. Daarnaast is dit onderzoek relevant voor burgers. Voorbeelden uit het verleden laten zien dat het grote gevolgen kan hebben wanneer de waarborging van publieke waarden mislukt. Een dalend vertrouwen in de overheid is hierbij tekenend en schadelijk voor het bestuur. Burgers verwachten een ethische reflectie van de overheid. Immers, digitalisering raakt mensenrechten op verschillende vlakken (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.9; Kool et al., 2017, p.10). Dit onderzoek is daarmee ook maatschappelijk relevant.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden de belangrijkste theoretische concepten beschreven die horen bij dit onderzoek, te weten: publieke waarden, (digitale) dienstverlening en de soorten technologie die centraal staan in het onderzoek. Hoofdstuk twee bevat ook een theoretisch kader over waardenbotsingen binnen het openbaar bestuur en hoe hiermee kan worden omgegaan. Vervolgens worden in hoofdstuk drie het design en de onderzoeksmethode (interviews, documentanalyse) van de scriptie beschreven. De bevindingen en analyse van de data zijn in hoofdstuk vier opgenomen. In hoofdstuk vijf volgt de conclusie, een discussie en aanbevelingen. In de bijlagen is de lijst van respondenten en topic-lijst opgenomen.

2. Theoretisch Kader

Het doel van dit theoretisch kader is om duiding te geven aan de belangrijkste (wetenschappelijke) concepten die gebruikt zullen worden in dit onderzoek. Allereerst wordt een algemeen beeld geschetst van digitale publieke dienstverlening, waarmee deelvraag één wordt beantwoord; *Wat is digitale dienstverlening en hoe zet de gemeente Rotterdam dit in?* Daarnaast wordt vanuit de wetenschappelijke literatuur gekeken naar publieke waarden, waardenbotsingen en hoe organisaties omgaan met waardenbotsingen. Hiermee wordt deelvraag twee beantwoord; *Wat wordt verstaan onder publieke waarden, waardenpluralisme en (mogelijke) waardenbotsingen?*

2.1 Digitale publieke dienstverlening

Een van de voornaamste taken van het openbaar bestuur is het verlenen van publieke diensten. Medio 2021 heeft het kabinet een aanpak gepresenteerd om haar publieke dienstverlening te verbeteren. Aanleiding hiervoor is het dalende vertrouwen in de overheid, dat zowel maatschappelijk als politiek en bestuurlijk onder druk staat. Onder andere adviezen uit het rapport ‘Ongekend Onrecht’, verschenen naar aanleiding van de toeslagenaffaire, laten zien dat de publieke dienstverlening binnen Nederland aandacht verdient (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2021). In toenemende mate gebruikt de overheid technologie in haar dienstverlening. De roep om meer digitale dienstverlening binnen de overheid luidt al sinds de jaren negentig met het Actieprogramma *Elektrische Overheid* uit 1998 en *De Digitale Delta* (Bekkers, 2001). De jaren daarop volgden documenten en (actie)programma’s waarin de visie voor de elektronische overheid werd uitgelicht. Steeds meer overheidsvoorzieningen werden digitaal geregeld (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014; Kool et al., 2017, p.28).

2.1.1 (Digitale) publieke dienstverlening gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam is een grote stad met ruim 650.000 inwoners waarvoor publieke dienstverlening wordt ingericht door de gemeente. De gemeente heeft hier een organisatieonderdeel voor opgesteld: het cluster Dienstverlening (DV) (Centric, 2022). De gemeente heeft servicenormen voor haar dienstverlening opgesteld die betrekking hebben op telefonie, digitale dienstverlening, de stadswinkels en wanneer een melding, vraag of klacht wordt ingediend (Gemeente Rotterdam, z.d.-c). Ook heeft zij een magazine opgesteld ‘*Goed geregeld, die dienstverlening van de gemeente*’. Dit geeft een beeld over de dienstverlening van

2021. De gemeente kent de volgende dienstverleningskanalen; de website *Rotterdam.nl* waar op sommige plekken chatfunctionaliteiten zijn ingericht, telefonie, social media kanalen, de fysieke balies van de gemeente, de Digitale Balie en via wijkhubs. Niet alleen in de directe dienstverlening naar burgers toe wordt technologie gebruikt, ook aan de ‘achterkant’ van de dienstverleningskanalen. Verzamelde data met betrekking tot klantsignalen wordt door middel van tekstmining geanalyseerd (Gemeente Rotterdam, z.d.-a). Tot slot is er ook een programmaplan opgesteld voor 2019 tot 2022. Dit programma bevat zes principes voor passende dienstverlening die zijn weergegeven in figuur één. Daarnaast kent het programma twee focuspunten: ‘Ken je klant’ en ‘DNA dienstverlening’. Het programmaplan richt zich zowel op de fysieke als digitale dienstverlening van de gemeente en hoe deze in de praktijk plaats moet vinden. Over de digitale dienstverlening van de gemeente Rotterdam is vooral documentatie te vinden die door de gemeente zelf is opgesteld. Deze documentatie schetst een positief beeld van de digitale dienstverlening.



Figuur 1 Gemeente Rotterdam (2019, p.11)

Mede door de coronacrisis heeft de gemeente met de digitale dienstverleningskanalen grote stappen gezet, om online steeds meer producten en diensten aan te kunnen bieden. Dit is nog steeds in ontwikkeling, de chatfunctionaliteit is niet op alle pagina's van de website ingezet en de digitale balie is nog in uitbreiding, men kan hier nog niet voor alle diensten terecht. Naast het uitbreiden van de digitale dienstverleningskanalen wordt in het magazine geschetst dat door het toenemende aantal kanalen, er ook meer data is om te analyseren waaruit zij verbeterpunten halen voor de dienstverlening. (Gemeente Rotterdam, z.d.-a). Het risico van dataverzameling door de overheid is dat de overheid steeds ondoorzichtiger wordt voor de burger, waar de burger juist transparanter wordt voor de overheid. Kool et al., (2017, p.73) spreken hierbij van een groeiende informatie-asymmetrie.

Opvallend is dat de gemeente stelt dat zij 100% scoort op haar service norm voor de website, deze norm luidt: *'Op onze website vindt u informatie over wat wij voor u doen, hoe u iets regelt en wat dat kost. Ook staat daarbij hoelang het duurt voor iets geregeld is. Of wanneer u iets van ons hoort'* (Gemeente Rotterdam, z.d.-c). Toch stelt de gemeente in het magazine dat de website zich blijvend ontwikkelt. Waar eerst de focus lag op het digitaal maken van producten en diensten, krijgen digitale veiligheid, vereenvoudigd taalgebruik, meertaligheid en totale toegankelijkheid in toenemende mate aandacht. Hierbij kan men de vraag stellen of deze vier punten van aandacht niet in de servicenorm behoren, of hoe deze mee worden genomen in de dienstverlening. In een artikel gepubliceerd door Centric, een bedrijf gespecialiseerd in IT en onder andere in de publieke sector, wordt gesteld dat de gemeente toe wil naar het aanbieden van 24/7 dienstverlening. Zowel in de directe dienstverlening naar de burger toe als in de eigen technologische processen, zoals het sneller verwerken van mutaties (Centric, 2022). Met deze ambities zal de dienstverlening van de gemeente steeds verder digitaliseren. Een voorbeeld hiervan is de geboorteaangifte, die voorheen live aan het loket moest worden gedaan en nu via videobellen kan. En die mogelijk in de toekomst zelfs als eDienst wordt aangeboden, zo wordt geschetst in het artikel. Dit zou mogelijk efficiënter zijn voor 'iedereen'. Door de inzet van dergelijke technologie verandert het contact tussen de gemeente en haar burgers. Dit kan zowel positief als negatief zijn, in het geval van de geboorteaangifte wordt gesteld dat dit digitale contact als erg persoonlijk wordt ervaren (Centric, 2022).

2.2 Behoorlijk bestuur en de rol van publieke waarden

In de doelstellingen voor 2026 van de VNG staat onder andere: *Digitalisering gebeurt conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.29). Hieronder vallen onder andere het rechtszekerheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel (Belastingdienst, 2020). Naast deze algemene beginselen heeft Rijksoverheid ook de Gedragscode openbaar bestuur opgesteld, ook wel Code goed openbaar bestuur genoemd. Deze code betreft regels waaraan elk overheidsbestuur zich dient te houden. Pijlers in deze code zijn onder andere openheid en integriteit, participatie en behoorlijke contacten met burgers (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). In de algemene beginselen en de gedragscode komen publieke waarden niet voor. Deze beginselen zijn wel te vertalen naar publieke waarden zoals beschreven in het onderzoek van De Graaf et al. (2013, p.19). Naar aanleiding van de zorgen met betrekking tot het waarborgen van publieke waarden in de context van digitalisering binnen het openbaar bestuur is de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur ontwikkeld. Wellicht in lijn met de toenemende aandacht voor publieke waarden, wordt in deze code wel direct gesproken over publieke waarden in plaats van regels of beginselen. De literatuur stelt dat de omgang met publieke waarden en waardenbotsingen bepalend is voor goed bestuur (De Graaf et al., 2013, p.9; 2016).

Nederland is een democratie waarbij verhoudingen tussen bestuur, bureaucratie en de samenleving door de jaren heen dynamisch bewegen (Rijnja en Klinkers, 2011, p.16). In de verkenning van Rijnja en Klinkers (2011) geven zij een overzicht van deze dynamiek, waarbij zij onder andere de verschuiving van de verzorgingsstaat naar een meer marktgericht denken binnen de overheid beschrijven. In de wetenschappelijke literatuur wordt het gedachtegoed van New Public Management (NPM) beschreven als oorzaak voor onderdrukking van publieke waarden binnen de overheid (zie onder andere Ringeling, 2015; Van der Wal, De Graaf, & Lasthuizen, 2008). Als reactie hierop is er binnen de literatuur een toenemende aandacht voor de rol van waarden binnen het openbaar bestuur te zien (Rijnja en Klinkers 2011, p.41; Rutgers, 2011, p.5).

Ondanks de grote hoeveelheid onderzoek en gepubliceerde literatuur bestaat er geen eenduidige definitie over het concept publieke waarden. In de analyse van Van der Wal et al. komt naar voren dat in twee derde van de literatuur geen definitie wordt gegeven. Slechts twintig procent gaf een definitie, en twee procent gaf meerdere definities (Van der Wal et al., 2013, p.24) Manieren om het concept te definiëren zijn het gebruik van externe bronnen, of zelf bedachte

definities te gebruiken. Een voorbeeld van een veel geciteerde definitie is die van Bozeman (2007, p.13); *Publieke waarden van een samenleving, zijn waarden die normatieve consensus bieden over a) de rechten, voordelen en voorrechten waarop burgers wel (en niet) recht zouden moeten hebben; b) de verplichtingen van burgers jegens de samenleving, de staat en elkaar; c) de beginselen waarop regeringen en beleid moeten worden gebaseerd.* Een andere definitie, geschreven door Rutgers (2011, p.6), is gebaseerd op het idee dat publieke waarden het algemeen belang treffen: *'Publieke waarden zijn duurzame opvattingen over de vormgeving van en bezigheden in de samenleving die al dan niet nastrevenswaardig worden beschouwd voor het voortbestaan van die samenleving, het welbevinden van haar leden en in samenhang daarmee, de aard en het gedrag van degenen – de publieke functionarissen – die deze waarden moeten behartigen.'* Daarnaast beschrijven auteurs publieke waarden als grotendeels *pad afhankelijk*, dat wil zeggen dat publieke waarden door de geschiedenis heen gevormd worden door gemaakte keuzes en gebeurtenissen uit het verleden (Kerkhoff, 2016, p.5270).

Naast het feit dat er geen eenduidige definitie is voor publieke waarden, is er ook geen vaste set van publieke waarden die de overheid na zou moeten streven. Verschillende auteurs hebben hiertoe een poging gedaan door middel van het identificeren en categoriseren van waarden, zie bijvoorbeeld het bekende werk van Jørgensen en Bozeman (2007) en Van der Wal et al., (2008). Sommige waarden lijken gerelateerd te zijn, waardoor zij clusters vormen, zo stellen Jørgensen en Bozeman. De behoefte tot het vormen van een definitie en identificatie van waarden lijkt enerzijds te komen van de basale menselijke behoefte om duidelijkheid te verkrijgen door te conceptualiseren. Anderzijds lijkt deze noodzaak te komen van het feit dat er een grote hoeveelheid relevante publieke waarden is. Publieke waarden kunnen worden gezien als handvaten voor bestuurders hoe zij de maatschappij moet inrichten en beleid moet maken. Bijvoorbeeld in het geval van de Code Goed Digitaal Openbaar bestuur, daarbij is er expliciet aandacht besteed aan hoe de code toegepast kan worden in het openbaar bestuur.

Binnen het openbaar bestuur worden continu afwegingen en keuzes gemaakt. Deze keuzes kennen een subjectieve grondslag, waarbij gesteld kan worden dat keuzes primair op waarden worden gebaseerd. Al in 1989 beschreef Goodsell bestuurders als *dealers in values*, ofwel handelaren in waarden (Goodsell, 1989, p.575). Jørgensen en Bozeman (2007, p.374) schetsen het beeld van de overheid als garantsteller van publieke waarden. In lijn hiermee duiden Rijnja en Klinkers (2011) betekenisgeving van idealen als een kenmerk van de overheid, waarbij zij de overheid een sleutelrol toekennen met betrekking tot de articulatie en toedeling van waarden.

(Rijnja en Klinkers, 2011, p.17). Dit duiden de auteurs als ‘waarderationeel handelen’ (Rijnja en Klinkers, 2011, p.18). Over publieke waarden zijn tal van publicaties verschenen. In dit onderzoek is met name de literatuur over publieke waardenbotsingen en de omgang hiermee relevant. Een uitgebreide analyse van wetenschappelijke publicaties over publieke waarden is uitgevoerd door Van der Wal, Nabatchi, & De Graaf (2013).

2.2.1 Publieke waarden in de digitale context

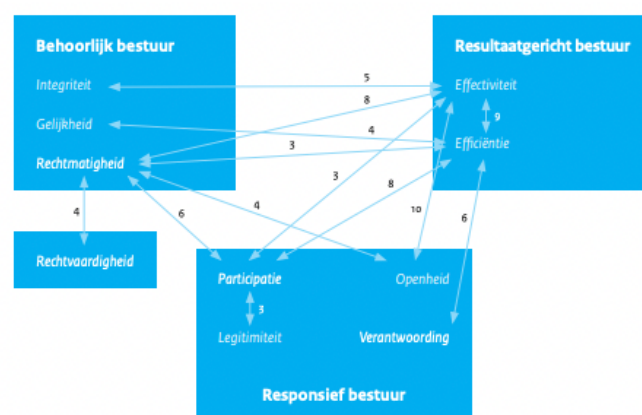
Publieke waarden kunnen in verschillende contexten verschillend tot uiting komen. Een voorbeeld hiervan is veiligheid, op straat kan een burger zich veilig voelen als er politie aanwezig is, in de context van digitale veiligheid gaat het over het verzamelen en veilig opslaan van gegevens door deze te versleutelen. Royakkers et al. (2018) bespreken sociale en ethische vraagstukken als gevolg van digitalisering. Zij analyseren verschillende technologieën aan de hand van zes thema’s; *privacy, autonomie, veiligheid, menselijke waardigheid, rechtvaardigheid* en *machtsverhoudingen*. Zij stellen dat de toenemende inzet van digitalisering deze publieke waarden onder druk zet. Een andere set van waarden die gewaarborgd zou moeten worden als gevolg van onderdrukking van dergelijke waarden is opgesteld door Meijer & Ruijter (2021) in opdracht van het ministerie van BZK. Zij hebben maar liefst dertig waarden gepresenteerd, die volgens hen gekoppeld zijn aan digitale en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast is er in toenemende mate aandacht voor digi-vaardigheid en *toegang* tot digitale middelen middels wetenschappelijke literatuur over het onderwerp *digital divide* (Ebbers, Jansen, & Van Deursen, 2016; Helbig, Ramón Gil-García, & Ferro, 2009). Tot slot wordt technologie in verband gebracht met *efficiëntie*. Het gebruik van (zelflerende) software zou bijvoorbeeld leiden tot efficiëntere processen (Kool et al., 2017, p.41).

2.3 Waardenpluralisme en botsingen

Met haar diverse doelen en taken heeft de overheid soms ook te maken met tegenstrijdige keuzes. Dit maakt dat besluitvorming kan worden geduid als fundamenteel omstreden (Rijnja en Klinkers, 2011, p.19). Het openbaar bestuur moet op dagelijkse basis lastige, fundamentele besluiten nemen die gevolgen hebben voor (groepen) burgers. Zoals De Graaf et al. het ministerie van BZK citeren: “*in de praktijk zullen beginselen soms tegen elkaar afgewogen moeten worden*” (De Graaf et al., 2013, p.17). In de theorie wordt gesproken over *waardenpluralisme*; wanneer verschillende waarden even belangrijk zijn en tegelijkertijd met elkaar kunnen conflicteren (De Graaf, Huberts, & Smulders, 2016). Hierbij zijn twee

kenmerken van belang, enerzijds zijn waarden *incompatible*, wat inhoudt dat waarden vaak niet te combineren zijn. De focus, ofwel het nastreven, van de ene waarde leidt ertoe dat de andere waarde niet nagestreefd kan worden. Anderzijds zijn waarden *incommensurable*, wat betekent dat ze niet te vergelijken zijn. Hierdoor kan men niet enkel op rationele argumenten een keuze maken tussen waarden. Daarnaast is niet één waarde of gedachtegoed aan te wijzen die altijd voorrang zou moeten krijgen, waarmee het waardenconflict opgelost zou kunnen worden (De Graaf et al., 2013, p.17; Spicer, 2009, p.539). Een waardenbotsing kan ook intern in een organisatie ontstaan wanneer individuele waarden verschillen van de collectieve waarden van een organisatie of het bestuur (Van der Wal, 2020). Een kanttekening die Rutgers hierbij maakt is dat veel publieke waarden belangrijk zijn voor zowel het individu als het collectief (Rutgers, 2008, p.8). In de wetenschappelijke literatuur lijken de begrippen waardenconflict en waardenbotsing door elkaar heen gebruikt te worden. Het draait hierbij om een ervaren spanning tussen twee of meerdere waarden.

De overheid stelt de Code goed openbaar bestuur voor als een code waarin wordt beschreven hoe een overheidsbestuur hoort te werken. Besturen vergt niet enkel het nalopen van de waarden in een dergelijke code, er moeten afwegingen worden gemaakt tussen waarden die in de praktijk botsen, zo wordt verondersteld in het onderzoek van De Graaf et al. (2013). In het onderzoek wat zij uitvoerden binnen gemeenten en ziekenhuizen bekijken zij publieke waardenbotsingen tussen waarden uit de code. Deze waarden, afgeleid van de beginselen zijn ingedeeld in drie waardenclusters, behoorlijk bestuur, resultaatgericht bestuur en responsief bestuur. Uit het empirisch onderzoek wat zij hebben uitgevoerd kwam naar voren dat respondenten ervaren dat het nastreven van een waarde ten koste kan gaan van het nastreven van een andere waarde. De waardenbotsingen die zijn ervaren bij gemeenten zijn gevisualiseerd in onderstaand figuur.



Figuur 2 De Graaf et al. (2013, p.64)

Ondanks dat dit onderzoek zich niet richt op waardenbotsingen in de context van technologie zijn de resultaten relevant. Er is onderzoek gedaan naar waardenbotsingen ervaren door ambtenaren binnen gemeentes. De verwachting is dat enkele van deze gevonden waardenbotsingen te herkennen zijn binnen de context van de gemeente Rotterdam. Bijvoorbeeld de waardenbotsing tussen het waardencluster behoorlijk versus resultaatgericht bestuur. Een te grote nadruk op integriteit kan ertoe leiden dat ambtenaren geen initiatieven durven te nemen, een waardenbotsing tussen integriteit en effectiviteit. Met een toenemende focus op veiligheid en privacy als gevolg van de toeslagenaffaire is het denkbaar dat ambtenaren extra voorzichtig zijn met de inzet van sommige soorten technologie of extra aandacht zullen hebben voor deze waarden. Dat waardenbotsingen in de context van technologie ook anders uit kunnen pakken toont de waardenbotsing participatie versus efficiëntie, beschreven door De Graaf et al., (2013, p.67). Participatie kan botsen met efficiëntie omdat het langer kan duren voor men een resultaat behaalt. Echter, de VNG beschrijft dat het betrekken van inwoners bij digitale innovaties de maatschappelijke waarde hiervan kan vergroten. En andersom kunnen dergelijke innovaties burgerparticipatie stimuleren (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.14).

2.3.1 Waardenbotsingen in de digitale context

Waar het onderzoek van De Graaf et al., (2013) duidelijk spreekt over waardenbotsingen, onderzochten Kool et al., (2017) de onderdrukking van publieke waarden als gevolg van de inzet van technologie. Zij stellen dat, om dergelijke waarden beter te kunnen waarborgen, het maatschappelijke debat zich meer zal moeten vormen waardoor gesignaleerde kwesties omgezet kunnen worden in beleid binnen de politiek en het openbaar bestuur. Dit heeft volgens hen met name betrekking op waarden zoals menselijke waardigheid, gelijke behandeling en autonomie. Voor een waarde als privacy zou dit al verder gevorderd zijn als gevolg van groeiende aandacht van zowel burgers, als het bedrijfsleven en de overheid. Wet-, en regelgeving speelt volgens dit onderzoek ook een rol, bijvoorbeeld om digitale vaardigheden en veilig digitaal gedrag te kunnen stimuleren (Kool et al., 2017, p.10-11). Een andere mogelijke consequentie van toenemend digitaal klantcontact is, zo stellen de auteurs, dat het beschikbaar stellen en toegang geven tot producten en diensten belangrijker wordt dan zelf een eigenaar zijn van die producten of diensten. Binnen de gemeente kan een dergelijk risico zich voordoen in de vorm dat zij haar burgers in steeds grotere mate een eigen verantwoordelijkheid geeft. Wanneer burgers steeds meer zelf, digitaal moeten regelen is het gevaar dat burgers die

deze digitale vaardigheden of toegang tot digitale middelen niet hebben hun zaken niet goed zelf kunnen regelen en daarmee in de problemen komen. Identificatie door middel van DigiD kan bijvoorbeeld een extra toegankelijkheidsdrempel opwerpen. Dit identificatiemiddel wordt steeds breder ingezet en door steeds meer mensen gebruikt. Toch blijft er ook een groep die moeite heeft om DigiD te gebruiken (Radar, 2021). Tot slot beschrijft de VNG vier waardenbotsingen;

1. Autonomie versus bescherming
2. Democratisering versus legitimiteit
3. Commerciële versus publieke waarden
4. Privacy versus veiligheid

Daarnaast heeft zij een aantal ontwikkelingslijnen uitgestippeld, waarbinnen ook al spanningen kunnen worden geïdentificeerd. Zoals het conflict tussen transparantie, verantwoordelijkheid en controleerbaarheid (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.17).

2.4 Omgaan met botsingen

Publieke waardenbotsingen zijn niet tastbaar en er is niet één manier te duiden hoe om wordt gegaan met de ervaren spanning. Ondanks dat het beeld kan ontstaan dat waardenbotsingen een probleem zijn waarmee om moet worden gegaan, kan het juist leiden tot meer aandacht, bewustwording en innovatie in processen (De Graaf et al., 2016, p.1107). Het risico van onopgeloste waardenconflicten is verlamming; er gebeurt niks omdat er niet voor één bepaalde waarde wordt gekozen. Op basis van empirisch onderzoek onderscheiden Thacher en Rein (2004) drie coping strategieën; *firewalls*, *cycling* en *casuistry*. Deze drie strategieën zijn onderschreven en aangevuld door Stewart (2006) met *bias*, *incrementalisme* en *hybridization*. Deze zes coping strategieën zijn in tabel één toegelicht. Deze indeling is vaker gebruikt in wetenschappelijk onderzoek naar waardenbotsingen en bijvoorbeeld gebruikt in het onderzoek van de Graaf et al. (2013; 2016). Gekeken zal worden of en hoe deze strategieën worden toegepast door de gemeente Rotterdam en haar ambtenaren. De verwachting is dat in de context van digitalisering deze coping strategieën ook van toepassing zijn. Deze coping strategieën zijn algemene mechanismen om met waardenbotsingen om te gaan. Waardenbotsingen die specifiek in de context van technologie worden ervaren, blijven keuzes tussen waarden waar de gemeente en haar ambtenaren mee omgaan. Daarnaast kunnen mogelijk ook andere vormen van coping strategieën gevonden worden.

Coping strategie	Uitleg
Bias	<p>Binnen een organisatie wordt gestuurd op één of meerdere waarden. Waarbij andere waarden minder belangrijk worden. Door de focus te leggen op een aantal waarden wordt het conflict tussen de waarden vermeden. Twee manieren kunnen worden onderscheiden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Beleidsparadigma's</i>, bepaalde waarden beheersen het debat en krijgen de overhand. - <i>Technicization</i>, via prestatie metingen, waarbij gedrag in lijn met bepaalde waarden wordt beloofd. Hierbij wordt een rationele en meetbare benadering gehanteerd. Efficiëntie krijgt bijvoorbeeld de voorkeur boven een waarde als toegankelijkheid, die lastiger te meten is. <p><u>Voordeel:</u> zowel ambtenaren als burgers hebben duidelijkheid in waar zij aan behoren te voldoen en wat zij kunnen verwachten.</p> <p><u>Nadeel:</u> ontevredenheid kan ontstaan wanneer men bepaalde waarden belangrijker acht dan de waarden waar de focus op wordt gelegd door de organisatie.</p>
Firewalls	<p>Waarden institutioneel scheiden binnen een organisatie. Hierbij worden een organisatie, afdeling of persoon verantwoordelijk voor één waarde.</p> <p><u>Voordeel:</u> alle waarden krijgen aandacht binnen de organisatie en ambtenaren of afdelingen weten op welke waarden zij hun keuzes moeten baseren.</p> <p><u>Nadeel:</u> scheiding van waarden binnen een organisatie kan integrale samenwerking tegengaan, actoren streven allemaal een andere waarden na.</p>
Cycling	<p>Een proces waarin ten behoeve van duidelijkheid een langere tijd een dominante waarde wordt nagestreefd. Wanneer dit te veel koste gaat van andere waarden en leidt tot ontevredenheid slaat dit om en wordt een andere waarde of set van waarden dominant. Dit proces herhaalt zich.</p> <p><u>Voordeel:</u> er treedt geen verlamming op en het stimuleert balanceren van verschillende waarden.</p> <p><u>Nadeel:</u> er is geen garantie dat het nastreven van de ene waarden leidt tot een betere oplossing dan het nastreven van een andere waarden.</p>
Casistry	<p>Organisaties kunnen kiezen om niet een algemene set van waarden na te streven maar per casus te beslissen welke oplossing het beste is. Hierbij spelen eerdere ervaringen en een inschatting van de specifieke situatie een rol in welke waarde nagestreefd moet worden.</p> <p><u>Voordeel:</u> alle waarden worden afgewogen door dezelfde ambtenaar waarbij wordt gezocht naar een passende oplossing voor de casus.</p> <p><u>Nadeel:</u> een ambtenaar kan grote druk ervaren om een goede balans te vinden tussen waarden, wat veel tijd en energie kan kosten.</p>
Incrementalisme	<p>Door middel van het nemen van kleine stapjes wordt beoogd waardenbotsingen op te lossen, zonder dat dit een grote ontevredenheid onder betrokkenen veroorzaakt. Hierbij worden kleine afzonderlijke stapjes genomen.</p> <p><u>Voordeel:</u> men kan stappen vooruit komen zonder een al te groot conflict te veroorzaken.</p> <p><u>Nadeel:</u> er worden steeds kleine stappen vooruitgezet, wat niet leidt tot grote veranderingen.</p>
Hybridization	<p>Gesteld wordt dat door de tijd heen waarden aangevuld worden met andere waarden. Als gevolg moeten mensen deze waarden combineren en handelen in overeenstemming met verschillende waarden.</p> <p><u>Voordeel:</u> innovatieve oplossingen worden gestimuleerd.</p> <p><u>Nadeel:</u> alle waarden zijn in theorie belangrijk, maar het lukt uitvoerders niet om alle waarden in hun dagelijkse werk te balanceren.</p>

Tabel 1: De Graaf et al. (2013, 34-35) en De Graaf et al. (2016, p.1108-1109)

2.5 Algemene verwachtingen

Verschillende actoren stellen dat door de inzet van technologie publieke waarden onder druk komen te staan. Dit wordt ook gezien binnen de publieke dienstverlening, waar ook meer en meer digitale ontwikkelingen plaats vinden. Dit onderzoek kijkt naar de publieke waardenbotsingen die ontstaan bij de inzet van technologie in dienstverlening. Daarbij ligt de focus niet op de identificatie van waarden en het duiden van een set waardenbotsingen, maar over hoe de gemeente de omgang met deze waardenbotsingen meeneemt in beleidskeuzes en het ontwikkelen en inzetten van technologie. Op basis van de literatuur is de verwachting dat ambtenaren dergelijke publieke waardenbotsingen ervaren. Daarbij blijft dat publieke waarden geen eenduidig concept is, wat ertoe kan leiden dat de verschillende respondenten een gevarieerd beeld zullen hebben bij publieke waarden en publieke waardenbotsingen. Binnen de context van digitalisering is de verwachting dat waardenconflicten zich voordoen rond de thema's beschreven door Royakkers et al., (2018); *privacy, autonomie, veiligheid, menselijke waardigheid, rechtvaardigheid en machtsverhoudingen*. Daarnaast is de verwachting dat botsingen kunnen worden ervaren met betrekking tot waarden zoals *efficiëntie* en *toegankelijkheid*. De verwachting is dat coping strategieën, zoals geduid door De Graaf et al. (2013) worden herkend, maar mogelijk ook andere vormen van coping worden geduid.

3. Onderzoeksmethode

3.1 Design

Dit onderzoek beantwoordt de vraag: *Hoe gaat de gemeente Rotterdam om met mogelijke publieke waardenbotsingen die ontstaan als gevolg van de inzet van technologie in haar dienstverlening?* Kwalitatieve onderzoeksmethoden lenen zich het beste voor het beantwoorden van dit vraagstuk. Daarmee kan een diepgaand onderzoek uit worden gevoerd. Het houden van interviews biedt de kans om door te vragen, waarmee de diepere laag van een concept of fenomeen kan worden onderzocht. Kwantitatieve onderzoeksmethoden, waarbij grote datasets worden geanalyseerd door middel van bijvoorbeeld statistische analyses lenen zich beter voor een analyse op de breedte van een onderwerp in plaats van een diepgaande analyse. Bovendien bestaat er nauwelijks kwantitatieve data over waarden, botsingen en de omgang hiermee op gemeentelijk niveau of specifiek over Rotterdam. Er zal zodoende worden onderzocht welke waardenbotsingen ontstaan en hoe de gemeente Rotterdam daar mee omgaat. Daarbij is de inzet van communicatietechnologie de onafhankelijke variabele. De mogelijke waardenbotsingen en de omgang daarmee zijn de afhankelijke variabelen die worden gemeten. De variabelen worden niet beïnvloed door de onderzoeker, de waarnemingseenheden worden in hun natuurlijke omgeving onderzocht. Aangezien het doel is om een diepere analyse te doen op de omgang met publieke waarden binnen de overheid is een *verkennend case study design* het meest passend. Hierbij wordt een klein aantal eenheden, in dit geval twee technologieën, diepgaand onderzocht (Swanborn, 2013). Alvorens het empirische onderzoek wordt uitgevoerd, is aan de hand van wetenschappelijke literatuur het theoretisch kader opgesteld. Dit dient als conceptueel raamwerk voor het analyseren van documenten en interviews. In dit hoofdstuk zal het onderzoeksdesign, de gebruikte onderzoeksmethoden en de onderzochte technologieën worden besproken.

3.2 Casusselectie

Ten behoeve van de scope en haalbaarheid wordt dit onderzoek uitgevoerd bij één Nederlandse gemeente, de gemeente Rotterdam. Gemeenten spelen een grote rol in de dynamische ontwikkelingen en inzet van technologie en hebben een directe link met haar burgers (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2022, p.27). De gemeente Rotterdam is een gemeente met grote ambities op het gebied van digitalisering, zo zij stelt in 2025 een digitale voorbeeldstad te willen zijn (Gemeente Rotterdam, z.d.-b). In haar directe communicatie met

burgers zet de gemeente steeds meer technologie in. Dit onderzoek richt zich op de inzet van chatfunctionaliteiten (project Chat 010) en videobellen (project Digitale Balie) door de gemeente. Gekozen is voor een onderzoek bij de gemeente Rotterdam, omdat zij een voorloper lijkt op het gebied van de inzet van communicatietechnologie in het contact met haar inwoners (Diekman, 2021). De verwachting is dat medewerkers van de gemeente Rotterdam bij de ontwikkeling en inzet van chat en de Digitale Balie bewust of onbewust publieke waarden hebben gewogen en publieke waardenbotsingen hebben gezien. Deze technologieën vallen onder dienstverlening van de gemeente Rotterdam. Daarnaast is de gemeente op dit moment bezig met het maken van een nieuw programma dienstverlening. De resultaten van dit onderzoek kunnen vertaald worden naar dit programma.

3.2.1 Chat010

Op de website is bij een toenemend aantal onderwerpen te communiceren met de gemeente via chat, zowel chatbots als live chat (Gemeente Rotterdam, 2020). Het project heet Chat010. De gemeente Rotterdam wilde een chatfunctie aanbieden, met als doel te voorzien in klantbehoefte enerzijds en om de organisatie te verbeteren en mee te gaan met de huidige digitale ontwikkelingen anderzijds. De gemeente maakt gebruik van chatbot en live chat. De gemeente zet beide typen chat afzonderlijk in en als combinatie, waarbij een chatbot de burger door kan sturen naar de live chat. Op dit moment is de chat beschikbaar voor algemene vragen, waarbij de gemeente dit wil ontwikkelen naar de mogelijkheid om ook voor persoonlijke zaken de chat in te zetten.

3.2.2 Digitale Balie

Als gevolg van de coronacrisis werd gezocht naar een andere vorm voor burgers om aan de balie van de gemeente te komen. Hiervoor heeft de gemeente videobellen opgezet, een initiatief wat later is uitgebreid naar de Digitale Balie (Diekman, 2021; Gemeente Rotterdam, z.d.-d). Opdracht hierbij was het oogcontact ofwel persoonlijk contact met de burger herstellen. Initieel is deze technologie opgezet om te videobellen, al snel is dit uitgebreid naar een volledig dienstverlenend kanaal, waarbij ook persoonlijke zaken geregeld kunnen worden, zoals het regelen van een geboorteaangifte. Daarbij wordt DigiD ingezet als identificatiemiddel.

Binnen het onderzoek is bewust gekozen om enkel het perspectief van de gemeente te meten. Dit heeft te maken met de haalbaarheid van het onderzoek en een ander lopend onderzoek

binnen de gemeente. De onderzoeker heeft beperkt de tijd om een valide, representatief onderzoek uit te voeren, daarom is voor een beperkte onderzoeksgroep gekozen. Daarnaast loopt binnen de gemeente een onderzoek naar welke waarden belangrijk zijn voor Rotterdammers met betrekking tot de digitale voorbeeldstad. De tussentijdse resultaten van dit onderzoek zijn gedeeld met de onderzoeker, om een breder beeld te krijgen waar de gemeente aandacht aan besteed in de context van publieke waarden en inzet van technologie.

3.3 Onderzoeksmethoden, dataverzameling en analyse

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een documentanalyse en interviews. De combinatie van onderzoeksmethoden zorgt ervoor dat het onderwerp vanuit verschillende perspectieven wordt onderzocht. Dit verhoogt de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Hierbij is sprake van triangulatie (Mortelmans, 2013, pp. 13-28). Binnen dit onderzoek nam de onderzoeker een objectieve rol aan. Echter, binnen onderzoek naar publieke waarden kan er spraken zijn van *aspirational bias*. Dit bestaat uit het idee dat we publieke waarden niet enkel onderzoeken omdat zij bestaan binnen het openbaar bestuur maar ook omdat onderzoekers het zelf belangrijk vinden en geloven dat het onderwerp meer aandacht behoeft. Het is belangrijk om hier als onderzoeker bewust van te blijven. Immers draagt objectiviteit bij aan de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Dit wordt gedaan door geregeld reflecteren op de objectieve waarneming binnen het onderzoek. Het is hierbij de taak van de onderzoeker zichzelf de vraag te blijven stellen waarom en hoe het onderzoek wordt uitgevoerd (Van der Wal, 2013, p.11).

3.3.1 Documentanalyse

Het uitvoeren van een documentanalyse past bij kwalitatief onderzoek. Via een documentanalyse kan worden onderzocht hoe de digitale dienstverlening van Rotterdam op dit moment wordt gevormd en welke publieke waarden zij hierbij articuleert. Daarbij wordt gekeken welke publieke waarden botsen. Naast tekstuele documenten kunnen ook andere soorten documenten zoals beeldmateriaal worden geanalyseerd. Aan de hand van deze resultaten kunnen deelvraag één en twee beantwoord worden. De volgende documenten en beeldmateriaal zijn geselecteerd om te analyseren;

- Programma Dienstverlening 2019-2022, gemeente Rotterdam
- Plannen van Voortvarend Digitaal, gemeente Rotterdam
- Toelichting en het ontwikkelingsplan Chat010, gemeente Rotterdam

- Presentatie Datastrategie, gemeente Rotterdam
- Motie Wie Smart is moet slim zijn en bespreking in de gemeenteraad (vond plaats op 09-06-2022)

De documenten en het beeldmateriaal zijn geselecteerd op basis van hun relatie tot de (digitale) dienstverlening van de gemeente Rotterdam en de twee concrete casussen. Aan de hand van de conceptualisaties die voortkomen uit de wetenschappelijke literatuur, beschreven in het theoretisch kader, is de analyse uitgevoerd.

3.3.2 Interviews

In dit onderzoek worden semigestructureerde interviews uitgevoerd, aan de hand van een topiclijst (bijlage II). Deze structuur biedt flexibiliteit in het interview en de mogelijkheid om in te spelen op de antwoorden van de respondent (Brinkman & Oldenhuis, 2014). In het interview wordt eerst het onderzoek uitgelegd, vervolgens wordt gevraagd welke waarden de respondenten in hun werkzaamheden tegenkomen. Enerzijds wordt vervolgens expliciet gevraagd naar ervaren spanningen en hoe ambtenaren hiermee omgaan. Door middel van voorbeelden worden situaties uitgediept en gekeken naar de coping strategie. Dit wordt gedaan door direct te vragen hoe ambtenaren in het voorbeeld hebben gehandeld en wat de uitkomst was. De interviews hebben 60 tot 90 minuten geduurd, wat de gelegenheid gaf om dieper op voorbeelden in te gaan. Anderzijds is gekeken naar impliciete coping strategieën. Soms handelen mensen volgens een bepaalde manier, zonder dit direct door te hebben. Naast voorbeelden die zijn gelinkt aan de casussen, kan het voorkomen dat respondenten voorbeelden geven van andere casussen die te maken hebben met het de inzet van technologie door de gemeente. Aangezien deze voorbeelden relevant kunnen zijn worden deze ook meegenomen in de analyse.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van functie en betrokkenheid bij de digitale dienstverlening van de gemeente Rotterdam. In bijlage I is de lijst van respondenten en hun functie te vinden. De onderzoeker heeft contact gezocht met de gemeente Rotterdam om dit onderzoek uit te voeren. Publieke waarden en dilemma's rondom de inzet van technologie zijn volgens de gemeente een relevant onderwerp. Daarom is de verwachting dat respondenten hier graag over vertellen en hier ook gevoelige informatie naar boven kan komen. Met toestemming worden de interviews opgenomen en getranscribeerd. Transcriberen van de interviews geeft de mogelijkheid om de interviews te coderen en daarmee systematisch te analyseren. Dit draagt

bij aan de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Op voorhand zullen codes worden bepaald, welke aan citaten worden toegekend. Later worden deze codes onder bepaalde thema's geschaard. Deze codes en thema's zijn vervolgens verwerkt in een codeboom door middel van axiale codering (Mortelmans, 2013). Vervolgens worden de resultaten anoniem verwerkt en zullen gebruikte quotes ter toestemming nog voorgelegd worden aan de respondenten. Hiermee wordt beoogd betrouwbaar en veilig met de verzamelde data om te gaan. De interviews hebben zowel fysiek als online plaatsgevonden, afhankelijk van de voorkeur van de respondent. Daarnaast is één interview schriftelijk afgenomen in verband met drukte van werkzaamheden van deze respondent. De resultaten van de interviews zullen deels bijdragen aan het beantwoorden van deelvraag één en voornamelijk bijdragen aan de derde en vierde deelvraag.

3.4 Operationalisering

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag hoe ambtenaren omgaan met waardenbotsingen wordt gebruik gemaakt van de coping strategieën zoals beschreven door de Graaf et al. (2013). Dit wordt gedaan aan de hand van de definities zoals beschreven in het theoretisch kader. Ervaren waardenbotsingen en coping strategieën zijn moeilijk meetbaar. Dergelijke concepten kunnen worden geduid door te vragen naar werkzaamheden, gedrag en ervaringen. In dit onderzoek is gevraagd naar de rol van publieke waarden in de werkzaamheden van ambtenaren. Vervolgens worden situaties waarin een spanning tussen waarden wordt ervaren uitgevraagd. Aan de hand van dergelijke situaties wordt gekeken naar de omgang met een waardenbotsing en de uitkomst. Naar aanleiding hiervan wordt gevraagd naar achterliggende redenen. Waar nodig zijn door de onderzoeker steeds verdiepende vragen gesteld; *hoe gingen ambtenaren hiermee om, hoe ging de afdeling of organisatie hiermee om en wat was de uitkomst?* Hierbij is ook aandacht besteed aan hoe de uiteindelijke uitkomst wordt ervaren.

4. Resultaten

Aan de hand van documentanalyse en interviews worden in dit hoofdstuk de resultaten van dit onderzoek en analyse beschreven. De resultaten in dit hoofdstuk leiden tot een antwoord op deelvraag drie en vier:

Deelvraag 3: Welke publieke waardenbotsingen spelen een rol bij de inzet van communicatietechnologie bij de gemeente Rotterdam?

Deelvraag 4: Hoe gaan gemeente ambtenaren om met waardenbotsingen in haar digitale dienstverlening?

Na een korte bespreking van de casussen en de context waaruit de data is verkregen zullen de resultaten worden besproken. Eerst worden de geïdentificeerde waarden besproken, ten tweede welke waardenbotsingen worden ervaren en ten derde welke coping strategieën men gebruikt. Tot slot worden algemene bevindingen gepresenteerd.

4.1 Casussen

4.1.1 Chat010

De gemeente Rotterdam zet chatfunctionaliteit in op haar website. De gemeente werkt samen met andere gemeentes aan de ontwikkeling van een virtuele assistent Gem, die als chatbot op de website staat. Als de chatbot de burger niet kan helpen, wordt het gesprek, met behoud van historie, doorgestuurd naar de livechat. De chatbot wordt getraind op specifieke onderwerpen van de gemeente Rotterdam alvorens deze wordt ingezet. Naast dat livechat achter de chatbot Gem wordt ingezet, wordt livchat ook apart ingezet op bepaalde processen. De Rotterdammer komt dan direct in contact met een medewerker. Voordelen van een chatbot zijn *snel, onvermoeibaar, efficiënt, gebruiksvriendelijk* en *laagdrempelig*. Livechat daarentegen is meer *persoonlijk* en *empatisch* zo stelt de gemeente (Gemeente Rotterdam, 2021b). Het gebruik van chatfunctionaliteiten op websites groeit, maar kent ook nadelen. Ten eerste kan het als minder persoonlijk kan worden ervaren door burgers. Ten tweede is, met name een mogelijk nadeel van chatbots, dat deze een vraag niet meteen kan beantwoorden of een vraag verkeerd begrijpt waardoor een gebruiker meerdere malen zijn vraag moet intypen. Dit kan leiden tot frustratie, immers wil een burger graag antwoord op de vraag die hij stelt. Ten derde heerst een

maatschappelijke discussie over het gebruik van AI, kunstmatige intelligentie. De chatbot functioneert op basis van conversational AI. De inzet hiervan kan risico's met zich meebrengen.

De gemeente onderzoekt de mogelijkheden om de chatfunctionaliteit uit te breiden naar een volledig dienstverleningskanaal, waarbij de Rotterdammer ook persoonlijke zaken kan regelen. Een voorbeeld hiervan is het opvragen van informatie over een zaak die in behandeling is. Hiermee beoogt de gemeente meer persoonlijke en volwaardige diensten te verlenen (Gemeente Rotterdam, 2021c). Met deze stap komen ook nieuwe vraagstukken naar boven. Om persoonlijke zaken te kunnen regelen zal een extra stap worden ingebouwd, een burger moet zich identificeren zodat de medewerker weet wie de persoon achter de computer of een ander device is. Ondanks dat iemand zich kan identificeren kan het extra risico's met zich mee brengen, omdat de medewerker niet kan zien wie hij voor zich heeft. Een medewerker, fysiek aan de balie, kan bijvoorbeeld aanvoelen met wat voor emotie iemand aan een balie staat. Als iemand boos of nerveus is kan een medewerker hierop anticiperen door bijvoorbeeld extra informatie of hulp te bieden. Bij gebruik van chatfunctionaliteiten kan het moeilijker zijn om de achterliggende hulpvraag te begrijpen, het kan persoonlijke aandacht en contact in de weg staan.

4.1.2 Digitale Balie

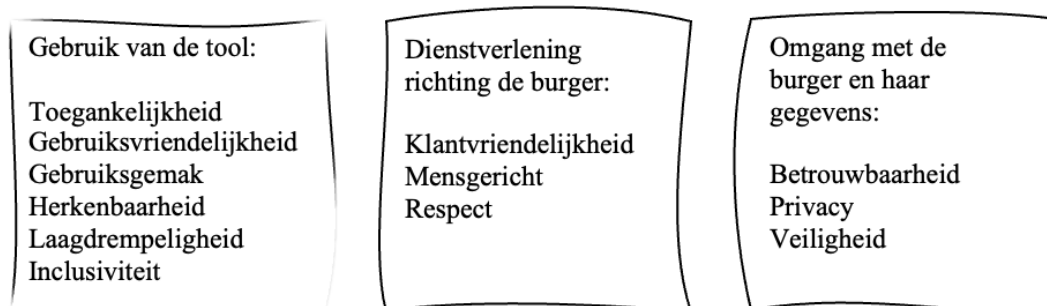
De opdracht voor de Digitale Balie was om het 'oogcontact met de burger te herstellen' op het moment dat de door de coronacrisis de fysieke balie van de gemeente nauwelijks nog toegankelijk was. Vervolgens is ervoor gekozen om, naast de bestaande videobel functionaliteit, dit uit te breiden naar een volledig dienstverleningskanaal. Een digitale versie van de 'houten balie'. Dit gaat verder dan het digitaliseren van processen zoals webformulieren of een portal. Bij de digitale balie identificeert de burger zich met DigiD en is er de mogelijkheid tot uitwisseling van documenten en betaling. De desbetreffende afdeling maakt de afspraak met een burger, waarbij een dossier wordt aangemaakt, dit wordt een gespreksessie genoemd. Dit is vergelijkbaar met het proces aan de fysieke balie, waarbij een papieren dossier wordt gemaakt, met alle benodigde documenten voor een gesprek. In een dergelijk dossier, fysiek of digitaal zitten de gegevens van de burger. Wanneer in een gesprek documenten worden uitgewisseld worden deze ook opgenomen in de map. In het geval van de fysieke balie wordt deze map meegenomen naar een computer en wordt deze verwerkt. In het geval van de digitale balie worden de gegevens tijdelijk opgeslagen wanneer het nodig is om gevolg te geven aan wat er besproken is, bijvoorbeeld wanneer een geboorteaangifte is gedaan. Deze data wordt

maximaal acht weken bewaard. Het digitale dossier moet door de medewerker geëxporteerd worden, als dat niet gebeurt dan verdwijnt het dossier. Daarbij gaat het om chatberichten uit het gesprek, documenten die zijn uitgewisseld en betalingen, indien van toepassing.

Aandachtspunten bij het inzetten van een dergelijke tool gaan over persoonlijk contact, toegankelijkheid, verzameling en opslag van data. Bij de inzet van technologie speelt de vraag of het mogelijk is persoonlijk contact te bieden dat vergelijkbaar is met fysiek contact. De vraag is of het de medewerker lukt om de achterliggende hulpvraag te achterhalen en te anticiperen op gevoelens en emoties van de burger. Daarnaast wordt als identificatie middel DigiD ingezet. Mogelijk werpt dit een extra toegankelijkheidsdrempel op. Tot slot worden gegevens en mogelijk documenten en betalingen uitgewisseld en uitgevoerd. Hierbij spelen mogelijk extra risico's rondom het opslaan, verzamelen en gebruiken van data. Daarnaast kan aanvullende wet- en regelgeving van toepassing zijn.

4.2 Waarden

In elk interview is gevraagd welke waarden respondenten belangrijk vinden om na te streven. Dit betreft waarden die in het algemeen belangrijk worden gevonden in het verlenen van de dienstverlening van de gemeente Rotterdam. Het merendeel van de respondenten gaf aan in hun werkzaamheden stil te staan bij waarden, zo vertelde een respondent: *“Ik word door mijn collega af en toe het geweten van hem genoemd”* (R4, 2022). Uit de antwoorden kwam een gevarieerd beeld naar voren welke te zien is in onderstaand figuur. Deze waarden zijn door één of meerdere respondenten genoemd als de belangrijkste waarde om na te streven. Dit figuur is niet een inventarisatie van de belangrijkste waarden, maar een illustratie van het palet aan waarden waar de ambtenaren mee te maken hebben.



Figuur 3 Waarden uit interviews (2022)

Tijdens de interviews kwam één duidelijk beeld naar voren. De burger, of zoals de ambtenaren vooral aangaven, de Rotterdammer staat centraal. Waarbij het doel is om de dienstverlening voor de Rotterdammer beter en makkelijker te maken. Dit lijkt één beeld, gestoeld op drie waarden *mensgericht*, *betere* en *makkelijker* dienstverlening. Dit uitgangspunt is ook beschreven in het programma dienstverlening. Het eerste principe wat hierin staat beschreven is; *we zetten de behoefte van de Rotterdammer centraal*, het derde principes is; *we maken onze dienstverlening makkelijker*. Het verbeteren van de dienstverlening is een algemeen doel (Gemeente Rotterdam, 2019). Deze waarden kunnen door ambtenaren verschillend worden geïnterpreteerd. Voor de ene ambtenaar betekent het een hele veilige, betrouwbare dienstverlening waarbij de burger kan vertrouwen dat er goed met zijn gegevens wordt om gegaan. Voor een ander betekent dit een tool zo inrichten dat een Rotterdammer niet steeds opnieuw persoonlijke gegevens hoeft in te vullen, maar dat het systeem deze onthoudt.

Het gevarieerde palet aan waarden dat naar voren is gekomen uit de interviews heeft te maken met twee factoren. Zoals in het theoretisch kader is beschreven bestaat er geen eenduidige definitie van publieke waarden. Uit de interviews bleek dat waarden voor mensen een verschillende betekenis of uiting hebben. Een voorbeeld hiervan is betrouwbaarheid. Dit werd zowel verbonden aan veiligheid aan privacy, als aan het op tijd en volgens afspraak leveren van diensten. Ten tweede kunnen waarden gerelateerd zijn, zoals beschreven in het theoretisch kader, waardoor zij in gesprekken ook door elkaar of in relatie tot elkaar zijn gebruikt. Zo blijkt uit het volgende citaat: *“Toegankelijkheid in brede zin, hè? Dus laagdrempelig beschikbaar, gemakkelijk vindbaar en eenvoudig in gebruik, dat soort dingen is heel belangrijk”* (R5, 2022).

4.2.1 Principes van passende dienstverlening

De zes principes van passende dienstverlening, zoals weergegeven in figuur één gelden voor de gehele organisatie, zowel voor fysieke als digitale dienstverlening. De principes zijn ook opgesteld door het cluster dienstverlening, het is daarom mogelijk dat de principes meer leven binnen dit cluster dan in andere organisatieonderdelen. Een respondent beschrijft; *“Kijk bij het cluster dienstverlening zitten de dienstverleningsprincipes echt in het DNA. En die hoeven er niet meer over na te denken, zeg maar”* (R6, 2022). Een deel van de respondenten gaf aan dat deze principes een leidraad vormen voor hun werkzaamheden. Wanneer naar de principes wordt gekeken lijken deze op waarden gestoeld. Op de vraag wat de relatie is tussen waarden en principes werd aangegeven: *“Ja principes en waarden, zijn voor mij bijna hetzelfde, en hebben hetzelfde doel: namelijk richting geven aan hoe we er voor de Rotterdammers willen zijn, wat*

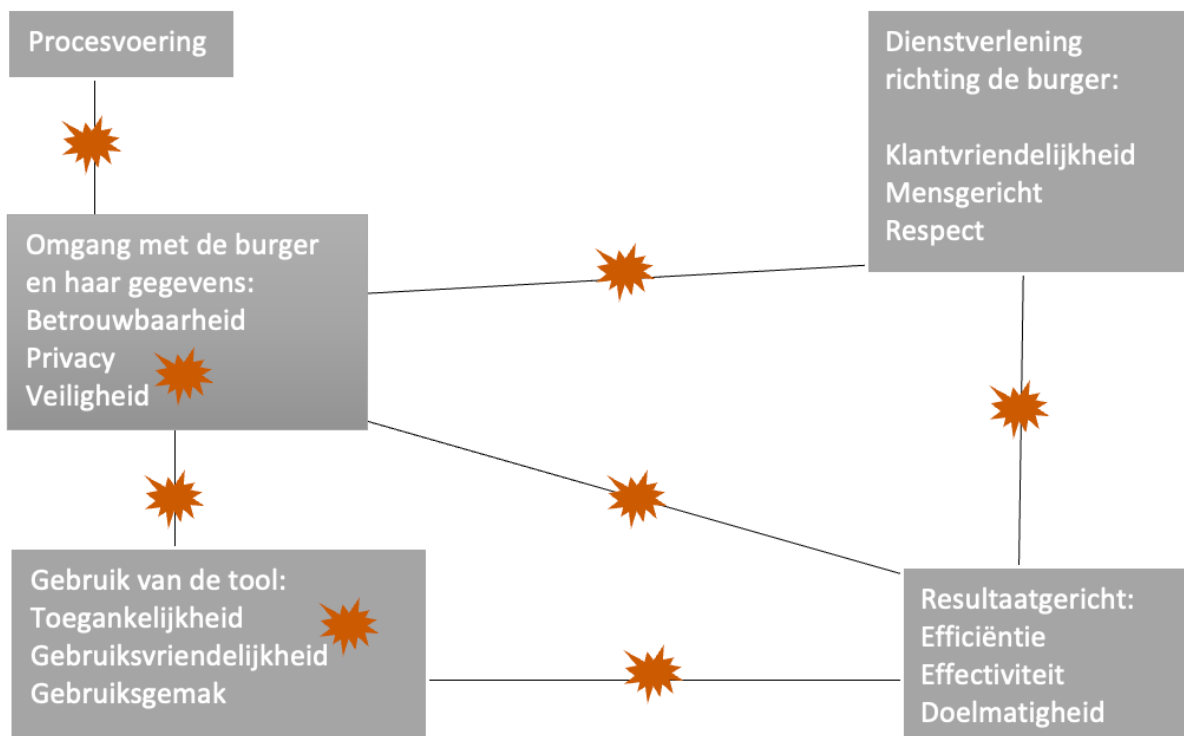
vinden we daarin belangrijk” (R7, 2022). Deze respondent geeft hierbij aan dat gedeelde waarden kunnen leiden tot het afspreken van richtinggevende principes, zoals in het programma dienstverlening. Uit de interviews bleek dat deze zes principes ook gezien worden als een ‘kapstok’. Een respondent geeft het volgende aan: “Daar moet ik het dus dan ophangen, anders mag ik niet doen wat ik doe” (R3, 2022). Hierbij bestaat het risico dat de principes meer worden gezien als verantwoordingskader of checklist, dan een breed gedragen uitgangspunt voor dienstverlening. Daarnaast zijn de principes open geformuleerd. Deze open formulering heeft tot gevolg dat een eenduidige vertaling naar de praktijk moeilijk blijft: “Onze concern dienstverleningsprincipes zijn eigenlijk altijd van toepassing. Alleen zijn ze vrij abstract, dus hoe vul je ze in voor jouw project?” (R5, 2022). Om deze principes concreet toe te kunnen passen in de digitale context zijn deze omgezet naar dataprincipes, zo verteld een respondent: “Voor DGW hebben we dezelfde visie: we maken het de Rotterdammer makkelijker met de bijbehorende dienstverlening principes. Vervolgens hebben we de dienstverleningsprincipes vertaald naar een aantal data principes” (R6, 2022). De vraag is hierbij wat de gemeente wil bereiken met het opstellen en uitdragen van dergelijke principes, dient het bijvoorbeeld als visie, waardenborging, uitgangspunt of verantwoording? Afhankelijk van het doel kan het wenselijk zijn de principes meer concreet of juist open te formuleren.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de meeste ambtenaren bezig zijn met waardencreatie en waardenborging binnen hun werkzaamheden, waarbij zij verschillende waarden belangrijk vinden. In de context van digitale technologie verteld een respondent: *“Ja, heel vaak weten wij vanuit technische ontwikkelingen nog niet wat voor waarde het gaat leveren” (R4, 2022).* Dit kan reden geven om bij de ontwikkeling en implementatie van technologie in de dienstverlening bewust stil te staan bij waarden en mogelijke waardenbotsingen.

4.3 Waardenbotsingen

De meeste respondenten herkennen dat sommige waarden kunnen botsen. Een enkele respondent gaf aan dat waarden soms ook juist niet botsen, maar in het verlengde van elkaar liggen en elkaar kunnen versterken. Aan de hand van voorbeelden die zich afspelen in hun werkzaamheden werden botsingen geduid. Hoewel een waardenbotsing in de theorie als een duidelijke botsing tussen twee waarden wordt gezien, waarbij het nastreven van een waarde als

gevolg heeft dat een andere waarde minder wordt gewaarborgd, speelde in de voorbeelden vaak meerdere waarden een rol. De gevonden waardenbotsingen worden weergegeven in figuur vier.



Figuur 4 Waardenbotsingen (Interviews, 2022)

Modellen en theorieën zijn vaak een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid. Dat geldt ook voor de waardenbotsingen die in dit hoofdstuk worden beschreven. Uit de interviews kwam een gevarieerd beeld van botsingen naar voren. Met dit onderzoek is onderzocht of ambtenaren waardenbotsingen ervaren bij de inzet van digitale technologie in haar dienstverlening. Onderstaand wordt een aantal botsingen toegelicht. Het is niet het doel van dit onderzoek om alle waardenbotsingen die ambtenaren ervaren in kaart te brengen. Daarom wordt een deel van de botsingen, geduid in figuur vier, gedetailleerd besproken.

4.3.1 Identificatie

Bij de inzet van technologie kan een nadruk op betrouwbaarheid ten koste gaan van de laagdrempeligheid. Gebruik van DigiD zorgt voor veiligheid en bescherming van persoonsgegevens. Tegelijkertijd kan het gebruik van DigiD ten koste gaan van de toegankelijkheid. Een respondent verteld dat er is gekozen voor een tool die vanuit een internet browser draait en niet vanuit een app. DigiD zou daarentegen beter werken als de tool een app zou zijn. In deze context zorgt een nadruk op rechtmatigheid voor een minder laagdrempelige

tool. Waarbij ook binnen de waarde toegankelijkheid een botsing wordt ervaren, zo verteld een respondent: *“Eén van de uitgangspunten was; ik wil niet dat de gebruiker software hoeft te installeren. Want dan moet je ook weer digi-vaardig voor zijn. Het nadeel daarvan is dat DigiD in een browser gewoon veel minder kan dan vanuit een app. Ja dat, het is de enige toegankelijkheid versus de andere”* (R1, 2022). Een oplossing zou kunnen zijn dat de burger in het videobel gesprek zijn paspoort laat zien voor de camera. Dit voldoet echter niet aan de wettelijke vereiste van de overheid om te controleren op echtheidskenmerken, zo geeft een andere respondent aan (R4, 2022). De gemeente wil mogelijk DigiD ook in gaan zetten bij de chatfunctionaliteit. Een respondent stelt dat dit technisch hetzelfde in elkaar steekt (R4, 2022). Een kritische kanttekening die hierbij gemaakt kan worden is dat een ambtenaar bij de Digitale Balie ziet met wie hij contact heeft, dit is in het geval van de chatfunctionaliteit niet. Mogelijk brengt dit extra veiligheid en privacy risico's met zich mee.

4.3.2 Data verzameling, opslag en analyse

Het belang van archivering komt tot uiting in de archiefwet, bescherming van persoonsgegevens in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Door de toenemende inzet van technologie verzamelt de gemeente steeds meer data. Ten eerste moet in de praktijk deze twee wetten worden afgewogen. Een respondent geeft hierbij aan dat het heel belangrijk is om een goede balans te vinden tussen wet- en regelgeving die op het eerste gezicht lijkt te botsen (R6, 2022). Een informatiebeheerder die vanuit de archiefwet redeneert adviseert bijvoorbeeld om gegevens langer te bewaren dan de privacy officer, die meer vanuit de AVG richtlijnen naar data verzameling en opslag kijkt. Ten tweede kan een nadruk op wet- en regelgeving, integer handelen, botsen met procesvoering. Voor processen binnen de gemeente kan het nodig zijn om data een bepaalde periode te bewaren, geeft een respondent aan. Terwijl het volgens het principe van dataminimalisatie misschien een kortere termijn moet worden bewaard. Hierin kan bescherming van persoonsgegevens botsen met procesvoering binnen de gemeente. Ten derde speelt hierbij ook het vraagstuk of data gebruikt en geanalyseerd kan en mag worden voor andere processen, zoals het klachtafhandeling of verbetering van de dienstverlening. Waar dit misschien gewenst kan zijn omdat het waardevolle data is voor de gemeente, kan het botsen met het principe dat de data niet met dat doel is verkregen.

4.3.3 Presteren of van de burger leren?

Efficiëntie kan botsen met participatie. Zoals in het theoretisch kader beschreven, kan het betrekken van burgers in een proces extra tijd en geld kosten. Uit de interviews bleek dat een mensgerichte dienstverlening belangrijk is voor de respondenten, waarbij het onder andere gaat over het centraal stellen van de behoefte van Rotterdammer. Dit komt ook naar voren in het programma dienstverlening, een focus hierin is ‘Ken je klant’, waarbij het niet alleen gaat om het verplaatsen in de klant maar ook daadwerkelijk te vragen wat de klant vindt. Daarnaast is de gemeente ook bezig met het in kaart brengen van de waarden die Rotterdammers belangrijk vinden, in relatie tot een digitale stad. Tegelijkertijd wordt van ambtenaren ook een bepaalde mate van efficiëntie verwacht, ze moeten op een bepaald moment een product of dienst ontwikkeld hebben. Respondenten geven aan dat zij daarom soms ervoor kiezen eerst een product of tool te ontwikkelen, en vervolgens onderzoek doen naar wat de Rotterdammer hier van vindt. Hierin kan het ontwikkelen van een tool ten koste gaan van de mensgerichte en persoonlijke dienstverlening die de gemeente beoogt. In het ontwikkelingsproces is dan wel bijvoorbeeld de toegankelijkheid getest, zo stellen respondenten.

In de praktijk kan het ook een positieve uitwerking hebben. De verwachting dat inzet van technologie ten koste gaat van persoonlijk contact lijkt in het geval van de Digitale Balie niet zo te zijn. Respondenten vertellen dat uit onderzoek van de gemeente blijkt dat het klantcontact veel persoonlijker wordt ervaren. Zo geeft een respondent aan: *“Ja en tuurlijk, dan zal hoogstwaarschijnlijk het videobellen an sich. De technologie zou iets meer afstand hebben, maar het feit dat je toch één op één contact hebt, in je eigen ruimte heft dat elkaar op en zelfs versterkt dat het positief.”* (R4, 2022). Dit voorbeeld geeft aan dat een verwachte waardenbotsing in de praktijk niet daadwerkelijk hoeft te botsen. Zo kan de chatfunctionaliteit voor sommige Rotterdammers heel fijn zijn, omdat juist langs die weg ook anoniem vragen aan de gemeente kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld over financiën, seksualiteit of gezondheid (R5, 2022).

Technologie kan soms de oplossing voor een probleem zijn, waarbij het doelmatig is om deze in te zetten. Echter kan het gebruik van een dergelijke tool botsen met waarden als toegankelijkheid, persoonlijk contact, menselijke waardigheid. Respondenten geven aan dat het in zulke situaties de taak is van de ambtenaar om publieke waarden die spelen te balanceren en daarbij soms niet te kiezen voor de inzet van technologie of extra maatregelen te nemen. In het geval van de chatfunctionaliteit is bijvoorbeeld gekozen voor *supervised machine learning*.

Hiermee blijft een mens eindverantwoordelijk voor de chatbot. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat een chatbot ‘verkeerde’ dingen leert en bijvoorbeeld discriminerende antwoorden kan geven.

Een verwachte waardenbotsing was dat een nadruk op integriteit ten koste kan gaan van effectiviteit. Meerdere respondenten geven aan dat zij in hun werkzaamheden bewust zijn van het belang van integriteit. Echter leken zij hierdoor niet minder initiatief te tonen, maar juist extra maatregelen te nemen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid en privacy.

Tot slot kan het spreken van waardenbotsingen als negatief worden ervaren, zo geeft een respondent aan: *“Een spanning is pas een spanning, en een botsing is pas op een botsing op het moment dat jij, laten we zeggen er een beetje boos over kan worden. [...] Maar een botsing is in principe een negatief begrip. Het woord botsing is niet dat je denkt, nou ik ga vandaag lekker botsen. [...] Je kan ook zeggen, dat zijn twee waarden die elkaar ergens ontmoeten.”* (R8, 2022). Ambtenaren moeten soms fundamentele keuzes maken die grote invloed kunnen hebben op de dienstverlening van de gemeente. Het maken van afwegingen tussen waarden wordt daarmee in de praktijk niet altijd als prettig ervaren.

4.4 Een balans, maar hóe?

Geregeld werd gesteld door respondenten dat het een kwestie is van een balans zoeken tussen waarden. Vijf van de zes coping strategieën zoals beschreven door De Graaf et al. (2013) zijn tijdens de interviews naar voren gekomen. Aan de hand van de vijf gevonden strategieën volgt een beschrijving van de resultaten.

Coping strategie	Komt tot uiting in de vorm van:
Bias	<i>Beleidsparadigma's</i> : binnen de gemeente krijgen waarden in de vorm van programma's aandacht zoals het programma Menselijke Maat en een programma rond inclusiviteit. <i>Technicization</i> ; servicenormen en regels en richtlijnen die gemeente heeft opgesteld geven richting bij het maken van keuzes.
Firewalls	Institutionele scheiding door het benoemen van functionarissen.
Cycling	Een focus op het tegen gaan van fraude en veiligheid waarborgen, maakt plaats voor maatwerk en mensgerichte waarden.
Casistry	Situationele oplossingen komen veelvoudig voor, hierbij zijn drie onderdelen onderscheiden: <ul style="list-style-type: none"> - Discussie; onderling met collega's kennis en gedachtes uitwisselen - Verantwoording; beschrijven waarom gekozen is voor het nastreven van een bepaalde waarde - Escaleren; een probleem aankaarten bij een hoger niveau binnen de organisatie
Incrementalisme	Binnen een project kunnen leden de minimale eis voor een tool afspreken en later steeds met kleine stapjes uitbouwen.

Tabel 2: Coping strategieën (Interviews, 2022)

4.4.1 Bias

Bias vindt binnen de gemeente plaats via programma's waarin gestuurd wordt op bepaalde waarden, bijvoorbeeld het programma Menselijke maat. Ook kunnen servicenormen gezien worden als een vorm van *technization*. Daarnaast vertelde een respondent dat regels en richtlijnen een grote invloed hebben op de werkzaamheden. Een tool moet bijvoorbeeld aan een bepaald niveau van veiligheid voldoen, waardoor deze waarde een bepaalde mate van aandacht krijgt.

4.4.2 Firewalls

In de gemeente Rotterdam zijn *firewalls* te onderscheiden. Een respondent geeft aan; “*Wat er continu gebeurt is dat er oplossingen worden gezocht in de bestaande structuur*” (R3, 2022). Op individueel niveau vindt institutionele scheiding plaats door het benoemen van functionarissen. Zo kent de gemeente bijvoorbeeld een functionaris beveiliging, functionaris privacy en ethiek (R3, 2022). Deze toedeling van functionarissen geeft een individuele functionaris duidelijkheid over wat belangrijk is voor diens werkzaamheden. Echter, binnen een project waar verschillende functionarissen bij betrokken zijn, kan dit in de praktijk tot botsingen leiden.

Op organisatieniveau lijken afdelingen niet per se gestoeld op een institutionele scheiding van waarden. Respondenten beschreven wel dat zich botsingen voordoen door de scheiding tussen de meer technische afdeling, waar gedacht vanuit technologie, en de meer *business* gerichte afdelingen. Waarbij de eerste meer denkt vanuit een technologische invalshoek en het bij de tweede meer gaat om de relatie met de klant, zowel leveranciers als burgers. De afdelingen hebben verschillende expertise, waarden en belangen te borgen.

4.4.3 Cycling

De overheid zette een lange tijd algoritmes in vanuit het tegen gaan van fraude. De toeslagenaffaire heeft tot grote onvrede geleid waardoor er nu meer aandacht is voor mensgerichter werken, zo geeft een respondent aan: “*De focus binnen de overheid gaat nu juist weer naar maatwerk en het menselijke. Daar zijn onze IT systemen alleen helemaal niet op ingericht, die zijn ingericht op gestandaardiseerde processen en efficiëntie*” (R3, 2022). Deze

veranderende nadruk op mensgerichte dienstverlening vindt niet alleen plaats binnen de gemeente Rotterdam maar lijkt een landelijke verschuiving.

4.4.4 Casuistry

Uit voorbeelden van respondenten bleek dat er vaak voor een specifieke situatie wordt gezocht naar een passende oplossing. Hierbij worden drie onderdelen onderscheiden: discussiëren, verantwoorden en escaleren. Respondenten gaven aan dat wanneer zij een waardenbotsing ervaren zij eerst met hun collega's discussiëren. Vaak komen ze tot een oplossing, hierbij speelt verantwoording een rol, zo stelt een respondent: *“Als wij zeggen we zijn gebruikers gericht of we vinden privacy het belangrijkste, dan moet je ook kunnen uitleggen waar dat uit blijkt. Bij welke keuzes heb je de door doorslag laten geven.”* (R1, 2022). Wanneer het niet lukt om tot een oplossing te komen onderling, kunnen ambtenaren escaleren. Dit houdt in dat zij hogerop in de organisatie de situatie voorleggen en dat bijvoorbeeld het management hierover een keuze maakt. Een respondent geeft hier een voorbeeld van: *“Volgens mij hebben ze op directieniveau van de afdelingen intern afgestemd als zijnde van joh; we hebben het echt nodig. En toen is de eis gesteld van, joh dan moet er wel een goede onderbouwing komen.”* (R4, 2022). Escaleren kan daarbij ook leiden tot verantwoording. Meerdere organisatielagen bekijken het probleem, waarbij in sommige gevallen het gevolg is dat er een onderbouwing, bijvoorbeeld in de vorm van een notitie wordt geschreven.

4.4.5 Incrementalisme

Het zetten van kleine stappen kan ertoe helpen om een doel te bereiken, zonder conflicten of grote ontevredenheid. Respondenten geven aan dat dit soms nodig is, zodat een proces niet in verlamming raakt of heel lang duurt. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door met elkaar een minimale eis te stellen waaraan een tool of product moet voldoen en pragmatisch keuzes te maken. Vervolgens kan een product of tool steeds verder, in kleine stappen, worden uitgebouwd.

4.5 Algemene bevindingen

Respondenten geven aan dat het voeren van een open gesprek en reflecteren op het eigen handelen en het handelen van collega's voor hen belangrijk is. Een dergelijke werkcultuur bevordert volgens hen het kunnen waarborgen van belangen en waarden die belangrijk zijn voor burgers. Daarbij is een goede vertrouwensbasis tussen medewerkers van groot belang, dit geeft

de mogelijkheid om elkaar op bepaalde keuzes te wijzen en in gesprek te gaan. De rol van ethiek komt ook naar voren in de datastrategie die de gemeente heeft opgesteld. Een van de vier datafundamenten is volgens deze strategie ethiek, waarbij het gaat om de kernbegrippen zorgvuldig, bewust en transparant. Daarnaast zijn de dienstverleningsprincipes vertaald naar dataprincipes. Die dataprincipes zijn vervolgens naar acties vertaald (Gemeente Rotterdam, 2021a).

Tot slot geeft het merendeel van de respondenten twee dingen aan. Het doel is niet om de dienstverlening te digitaliseren. Zij geven aan te willen kijken waar digitale technologie een toegevoegde waarde is voor de dienstverlening. Daarnaast geven zij aan kansen en mogelijkheden te zien door de inzet van technologie. Daarbij nemen zij hun rol als gemeente serieus en beseffen dat zij zorgvuldig moeten omgaan met dergelijke innovaties. Zo stelt een respondent: *“Ik vind het mooi. Het biedt kansen. Maar laten we wel proberen een beetje aan de veilige kant te zitten. En zeker als overheid, denk ik. Omdat je dus bepaalde verantwoordelijkheid hebt, ook voor je burgers”* (R5, 2022). Het inschatten van risico's lijkt een grote rol te spelen bij de keuze voor het inzetten van technologie en de wijze waarop deze wordt ingezet.

5. Conclusie

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *‘Hoe gaat de gemeente Rotterdam om met mogelijke publieke waardenbotsingen die ontstaan als gevolg van de inzet van technologie in haar dienstverlening?’*. Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn twee casussen bij de gemeente Rotterdam onderzocht. In dit hoofdstuk volgt een algehele conclusie van het onderzoek, beperkingen van het onderzoek, suggesties voor vervolg onderzoek en aanbevelingen voor de gemeente.

Op basis van eerdere onderzoeken was de verwachting dat waardenbotsingen worden ervaren door ambtenaren bij de inzet van technologie door de gemeente in haar dienstverlening. Verschillende botsingen zijn gevonden, waarvan een klein aantal besproken. Deze botsingen vinden plaats binnen de context van identificatie, data verzameling en het leveren van persoonlijke dienstverlening. In het onderzoek is specifiek gekeken naar de Digitale Balie en chatfunctionaliteit op de website van de gemeente Rotterdam. In een aantal opzichten komen dezelfde waardenbotsingen in meer of mindere mate voor bij beide casussen. Ten eerste betrouwbaarheid versus laagdrempeligheid. Hierbij kan een nadruk op veiligheid en privacy ten koste gaan van de toegankelijkheid en gebruiksgemak. Ten tweede hebben zowel de chatfunctionaliteit als de Digitale Balie te maken met vraagstukken rondom data. Zowel data verzameling, opslag als analyse kan een botsing tussen veiligheid en privacy opleveren. Hierbij speelt het belang van archiveren wat wordt afgewogen tegen bescherming van persoonsgegevens. Ten derde botst participatie en aandacht voor de behoefte van de Rotterdammer en persoonlijke dienstverlening met efficiëntie. Wanneer de nadruk ligt op het ontwikkelen van een tool zodat deze kan worden ingezet, kan dit ten koste gaan van de aandacht voor wat de Rotterdammer wil. In gesprekken en documentanalyse komt duidelijk naar voren hoe belangrijk de burger is voor de ambtenaren, dit werd meerdere malen genoemd en is het eerste focuspunt van het programmaplan. Zoals beschreven in het theoretisch kader stelt de VNG dat het betrekken van inwoners bij digitale innovaties juist belangrijk is, omdat dit de maatschappelijke waarde kan vergroten. Het kan lastig zijn alvorens het inzetten van technologie in de dienstverlening in te schatten wat de toegevoegde waarde van een tool is, participatie van burgers kan hieraan bijdragen.

Voor aanvang van het uitvoeren van dit onderzoek werd verwacht dat een aantal coping strategieën zoals beschreven in de wetenschappelijke literatuur toegepast worden door de

gemeente Rotterdam en haar ambtenaren. Via programma's en servicenormen wordt de nadruk gelegd op bepaalde waarden. Door middel van firewalls krijgen functionarissen duidelijke richting welke waarden zij behoren te waarborgen. Specifiek bij de inzet van technologie kan een botsing ontstaan tussen afdelingen of ambtenaren die meer vanuit de technologie kijken en afdelingen of ambtenaren die meer vanuit de *business* naar de inzet van technologie kijken. Zij hebben hierbij meerdere waarden te wegen. Wanneer deze samen komen omdat zij een tool tot ontwikkeling moeten brengen kan dit botsingen opleveren. Wanneer actoren voornamelijk vanuit hun eigen functie naar een probleem kijken kunnen zij tegenover elkaar komen te staan. In dat geval werken firewalls juist niet om waardenbotsingen op te lossen. In veel gevallen wordt situationeel bekeken hoe men tot een oplossing kan komen, deze coping strategie wordt ook wel geduid als casuistry. Dit kan tot discussies leiden en soms tot escalatie. Daarbij speelt verantwoording een belangrijke rol. Ondanks dat dergelijke situaties negatief ervaren kunnen worden door ambtenaren kan dit een positief effect hebben. Wanneer een keuze tussen fundamentele waarden moet worden gemaakt kan beargumenteerd worden dat het besluitvorming ten goede komt wanneer meerdere organisatielagen zich hierover buigen en een verantwoording bijvoorbeeld in de vorm van een notitie wordt geschreven. Dit kan ook leiden tot een meer transparante besluitvorming. Het expliciet maken waarom de gemeente ergens voor kiest en wat de afwegingen zijn geweest geven duidelijkheid en richting voor zowel de organisatie als de burger. Het voorkomen van ontevredenheid en weerstand kan ook door steeds kleine stapjes te maken, ook wel geduid als incrementalisme. Door eerst de focus te leggen op de minimale eisen en daarna steeds uit te bouwen kunnen waardenbotsingen worden vermeden.

Uit analyse van de resultaten blijkt dat bij de inzet van technologie, waardenbotsingen worden ervaren en er verschillende manieren zijn waarop ambtenaren hiermee omgaan. Tot slot is het noemenswaardig dat ondanks dat waardenbotsingen en conflicten ongemak met zich mee kunnen brengen, beargumenteerd kan worden dat juist de manier waarop wordt omgegaan met botsingen bepalend is. Waar spanning zit, zit ook een kans om dieper naar een casus of context te kijken. Wanneer dit leidt tot meer uitwisseling van kennis en gedachtes kan dit ten goede komen aan een ontwikkelings-, of besluitvormingsproces. Veelal werd beschreven dat een open discussie, waar plaats is voor reflectie belangrijk werd gevonden. Wanneer discussies leiden tot extra verantwoording hoeft dit geen negatief gegeven te zijn. Dit kan het vertrouwen in de overheid en haar transparantie vergroten. Hiermee kan ook de legitimiteit van de gemeente worden vergroot.

5.1 Discussie

Over publieke waarden en waardenbotsingen bestaan talloze (wetenschappelijke) publicaties. De gebruikte theorie heeft de onderzoeker in staat gesteld een theoretisch kader op te stellen, bepaalde verwachtingen te hebben alvorens het onderzoek werd uitgevoerd en de resultaten te analyseren. Ten behoeve van de scope en haalbaarheid van dit onderzoek is gekozen voor een selectie van de wetenschappelijke literatuur. Een gevolg hiervan kan zijn dat in de selectie bepaalde theorieën niet zijn meegenomen. Dit kan een beperking vormen voor het onderzoek. Daarnaast zou het van toegevoegde waarde zijn om een of meerdere focusgroepen te organiseren. Hiermee kan de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten verhoogd worden.

Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op de gemeente Rotterdam en de dienstverleningsafdeling. Dat heeft de onderzoeker in staat gesteld verdiepend onderzoek uit te voeren. In het kader van het verkrijgen van een multidisciplinair beeld is het aan te bevelen dit onderzoek uit te voeren onder een bredere groep respondenten, hierbij kan men denken aan uitvoerders of burgers. Een tweede aanbeveling is om vergelijkend onderzoek uit te voeren. Bijvoorbeeld door hetzelfde onderzoek uit te voeren bij een gemeente van gelijke schaalgrootte. Resultaten kunnen worden gebruikt om dit onderwerp in beide organisaties te versterken.

Met de toenemende aandacht voor menselijke waardigheid, persoonlijk contact, toegankelijkheid en inclusiviteit bij de inzet van technologie spelen ook interessante vraagstukken. Deze waarden zijn lastig meetbaar, het is daarmee relevant om te kijken hoe ambtenaren keuzes maken wanneer zij enerzijds te maken hebben met duidelijke richtlijnen en regels bijvoorbeeld rond veiligheid en anderzijds te maken hebben met menselijke waardigheid, een moeilijk meetbare waarde. Een andere interessante vraag voor vervolgonderzoek naar de inzet van technologie in de dienstverlening kan zijn; is het wenselijk voor burgers om te weten of zij met een chatbot spreken in plaats van een medewerker?

5.2 Aanbevelingen

Waarden zoals persoonlijk contact, mensgericht en toegankelijkheid zijn minder meetbaar dan waarden als effectiviteit en efficiëntie. Een focus op meetbare waarden kan daarmee ten koste gaan van het organiseren van persoonlijke dienstverlening, ondanks dat dit wel gearticuleerd wordt als belangrijke waarde. In de vorm van servicenormen ligt de focus automatisch meer op meetbare waarden. Het aantonen van toegevoegde, maatschappelijke waarden is vaak lastiger,

waardoor dit in de besluitvorming mogelijk minder aandacht krijgt. In het geval van technologie, waarin het contact tussen de burger en gemeente verandert is het voor de persoonlijke dienstverlening van (groot) belang om de organisatie zich bewust te laten worden over de manier waarop deze focus op maatschappelijke en mensgerichte waarden aandacht kan worden gegeven.

Daarnaast is een goede vertrouwensbasis belangrijk om open discussies te voeren en te reflecteren op het eigen en elkaars handelen. Wanneer actoren vanuit hun eigen taak naar opdrachten kijken kan dit leiden tot spanningen onderling, waarbij het gevolg kan zijn dat men er niet met elkaar uit komt. Specifiek gericht op de kennisasymmetrie die er is tussen de afdelingen die zich bezig houden met technologie en afdelingen die technologie willen inzetten is het aan te bevelen dat er meer kennis uitwisseling tussen deze afdelingen komt. Enerzijds is het belangrijk voor een ICT'er om te weten welke andere waarden er spelen, anderzijds is het belangrijk voor een ambtenaar om goed te begrijpen hoe de technologie werkt alvorens hij deze inzet. Het vergroten van kennis en expertise is van groot belang als de gemeente technologie in wil zetten in haar dienstverlening, dit kan namelijk een grote impact hebben op haar relatie tot de burger.

Tot slot krijgt de Rotterdammer veel aandacht binnen de gemeente Rotterdam. Toch kan het voorkomen dat in de wens om een opdracht uit te voeren de behoefte van de burger niet altijd wordt meegenomen. Het kan wenselijk zijn om in een ontwikkelingsproces standaard een stap in te bouwen of toetsing waarbij specifiek naar de waarden of behoefte van een burger wordt gekeken. Hiermee kan de maatschappelijke waarde van de inzet van technologie door de gemeente worden vergroot.

Literatuurlijst

- AD/ Rotterdams Dagblad. (2013, 6 augustus). *Nadine is lief, streng én fout*. Geraadpleegd op 12 mei 2022, van <https://www.ad.nl/rotterdam/nadine-is-lief-streng-en-fout~afc8fab1/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>
- Arsieni, N., Yildirim, D., & Leewis, S. (2021, 18 maart). *Motie 1 Wie Smart is moet ook slim zijn*. Geraadpleegd op 26 mei 2022, van <https://gemeenteraad.rotterdam.nl/Agenda/Document/19b96123-1170-4207-85fc-177c40168ca3?documentId=3a6f30b2-de39-4385-96c1-f31287e4b2ed&agendaItemId=a631b7b9-5072-42f5-bc0e-cf28bb55e850>
- Bekkers, V. J. J. M. (2001). De mythen van de elektronische overheid. *Bestuurswetenschappen*, nr. 4, 277–295. Geraadpleegd van <https://repub.eur.nl/pub/1870/>
- Belastingdienst. (2020, 27 mei). *Spelregels: algemene beginselen van behoorlijk bestuur*. Geraadpleegd op 7 mei 2022, van https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_funcies/priv/e/contact/meningsverschil/spelregels/algemene_beginselen_van_behoorlijk_bestuur
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest*. Geraadpleegd van https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=-YU_jup6RcMC&oi=fnd&pg=PP10&ots=GHPzTkbCHg&sig=V1_cyJLFlqKB5sUCBFDo14AC9Ig&redir_esc=y#v=onepage&q=prero&f=false
- Centric. (2022, 10 februari). *Digitaliseren in Rotterdam: 'Volledig vanuit één systeem werken'*. Geraadpleegd op 24 juni 2022, van <https://www.gemeente.nu/bestuur/e-overheid/digitaliseren-in-rotterdam-volledig-vanuit-een-systeem-werken/>
- De Graaf, G., Huberts, L., & Smulders, R. (2016). Coping with public value conflicts. *Administration & Society*, 48(9), 1101–1127. <https://doi.org/10.1177/0095399714532273>
- De Graaf, G., Huberts, L. W. J. C., & Smulders, R. (2013). *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/794903/Rapport+Publieke+Waarden+BZK+VU+De+Graaf+Huberts+Smulders.pdf>
- De Graaf, G., & Paanakker, H. (2015). Good Governance. *The American Review of Public Administration*, 45(6), 635–652. <https://doi.org/10.1177/0275074014529361>

- De Rechtspraak. (2020, 5 februari). *SyRI-wetgeving in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten voor de Mens*. Geraadpleegd op 29 april 2022, van <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/SyRI-wetgeving-in-strijd-met-het-Europees-Verdrag-voor-de-Rechten-voor-de-Mens.aspx>
- De Rijksoverheid. (2018). *De Rijksoverheid*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f67963fc-4ff3-4ac6-9e4e-ba8601aad694/1/pdf/nederlandse-digitaliseringsstrategie.pdf>
- Diekman, A. (2021, 14 januari). *Rotterdam loopt voorop met digitale balie*. Geraadpleegd op 30 april 2022, van <https://www.gemeente.nu/bedrijfsvoering/digitalisering/rotterdam-loopt-voorop-met-digitale-balie/>
- Digitale Overheid. (2020, 11 juni). *Dongen eerste gemeente met chatbot*. Geraadpleegd op 4 april 2022, van <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/dongen-eerste-gemeente-met-chatbot/>
- Digitale Overheid. (z.d.). *NL DIGibeter - de agenda voor de digitale overheid*. Geraadpleegd op 19 maart 2022, van <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nldigibeter/>
- Ebbers, W. E., Jansen, M. G. M., & Van Deursen, A. J. A. M. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government Information Quarterly*, 33(4), 685–692. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.08.007>
- Gemeente Rotterdam. (2019). *Programma Dienstverlening 2019–2022- Programmaplan*. Geraadpleegd van <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/apps/voorjaarsnota/programmas/bestuur-en-dienstverlening/burgerzaken/Programma-Dienstverlening-2019-2022.pdf>
- Gemeente Rotterdam. (2020). *Informatievoorziening en IT- Ontwikkelingen*. Geraadpleegd op 30 april 2022, van <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/jaarstukken2020/paragrafen/bedrijfsvoering/04-informatievoorzieningenautomatisering/>
- Gemeente Rotterdam. (2021a). *Data Strategie* [Presentatieslides]. Intern document
- Gemeente Rotterdam. (2021b, 10 maart). *Van satisfaction naar chatisfaction- SO BWT* [Presentatieslides]. Intern document
- Gemeente Rotterdam. (2021c, 28 april). *Van satisfaction naar chatisfaction- Doorontwikkeling Chat010* [Presentatieslides]. Intern document

- Gemeente Rotterdam. (z.d.-a). *Goed geregeld, die dienstverlening van de gemeente*. Geraadpleegd op 24 juni 2022, van <https://magazines.rotterdam.nl/goed-geregeld-2021/>
- Gemeente Rotterdam. (z.d.-b). *Rotterdam digitaal | Rotterdam.nl*. Geraadpleegd op 2 april 2022, van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/rotterdam-digitaal/>
- Gemeente Rotterdam. (z.d.-c). *Servicenormen | Rotterdam.nl*. Geraadpleegd op 24 juni 2022, van <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/servicenormen/>
- Gemeente Rotterdam. (z.d.-d). *Videobellen met de gemeente | Rotterdam.nl*. Geraadpleegd op 30 april 2022, van <https://www.rotterdam.nl/bestuur-organisatie/videobellen/>
- Gemeente.Nu. (2017, 15 november). *Pilots brengen potentie blockchain voor gemeenten aan het licht*. Geraadpleegd op 23 mei 2022, van <https://www.gemeente.nu/bestuur/e-overheid/pilots-brengen-potentie-blockchain-gemeenten-aan-licht/>
- Helbig, N., Ramón Gil-García, J., & Ferro, E. (2009). Understanding the complexity of electronic government: Implications from the digital divide literature. *Government Information Quarterly*, 26(1), 89–97. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.05.004>
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public Values An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354–381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Kerkhoff, T. (2016). Public Value Dynamics. In: Farazmand A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham, 5267–5274. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2405-1
- Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L., & Van Est, R. (2017). *Opwaarderen- Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag, Rathenau Instituut. Geraadpleegd van https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2018-02/Opwaarderen_FINAL.pdf
- Meijer, A. (2018). Datapolis: A Public Governance Perspective on “Smart Cities”. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 195–206. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx017>
- Meijer, A., & Ruijter, E. (2021). *Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur*. Universiteit Utrecht. Geraadpleegd van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-8ebaf55a-83f3-49a2-b679-9691ef7169d9/1/pdf/bijlage-2-code-goed-digitaal-openbaar-bestuur.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Eindrapport i-NUP*. Rijksoverheid. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/196668/Eindrapport-i-NUP.pdf>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018, 16 april). *Gedragscode openbaar bestuur*. Geraadpleegd op 7 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kwaliteit-en-integriteit->

overheidsinstanties/gedragscode-openbaar-
bestuur#: %7E:text=De%20Code%20goed%20openbaar%20bestuur,de%20code%20g
oed%20openbaar%20bestuur.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2020, 23 april). *Staat niet in hoger beroep tegen vonnis rechter inzake SyRI*. Geraadpleegd op 29 april 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/23/staat-niet-in-hoger-beroep-tegen-vonnis-rechter-inzake-syri>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021, 25 juni). *Kabinet presenteert aanpak om publieke dienstverlening te verbeteren*. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/06/25/kabinet-presenteert-aanpak-om-publieke-dienstverlening-te-verbeteren>

Mortelmans, D. (2013). Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden (4de editie). Leuven, België: Acco.

NRC. (2013, 8 augustus). *De virtuele ambtenaar*. Geraadpleegd op 12 mei 2022, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2013/08/08/de-virtuele-ambtenaar-1278588-a1093303>

Radar. (2021, 29 maart). *Overheid gaat DigiD-inlog via sms uitfaseren, gebruiker moet overstappen op app*. Geraadpleegd op 25 juni 2022, van <https://radar.avrotros.nl/nieuws/item/overheid-gaat-digid-inlog-via-sms-uitfaseren-gebruiker-moet-overstappen-op-app/>

Pinterest. (z.d.). *Kinetic Motion Desk Cradle Balance Balls*. Geraadpleegd op 31 mei 2022, van <https://nl.pinterest.com/pin/283234264055714306/>

Rijnja, G., & Klinkers, L. (2011). “*Waarden maken de overheid*”, in: *Het eigene van de overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid*. Den Haag CAOP. Geraadpleegd van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/CAOP-eigeneoverheid.pdf>

Ringeling, A. (2015). How public is public administration? A constitutional approach of publicness. *Teaching Public Administration*, 33(3), 292–312. <https://doi.org/10.1177/0144739415573268>

Royackers, L., Timmer, J., Kool, L., & Van Est, R. (2018). Societal and ethical issues of digitization. *Ethics and Information Technology*, 20(2), 127–142. <https://doi.org/10.1007/s10676-018-9452-x>

- Rutgers, M. R. (2008). Sorting Out Public Values? On the Contingency of Value Classification in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 30(1), 92–113. <https://doi.org/10.1080/10841806.2008.11029617>
- Rutgers, M. R. (2011). Het pantheon van de publieke waarden. *Oratiereeks, Universiteit van Amsterdam*. Geraadpleegd van <https://dare.uva.nl/search?identificer=40947061-%201865-4f66-bc05-fe460227c3af>
- Spicer, M. W. (2009). Value Conflict and Legal Reasoning in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis*, 31(4), 537–555. <https://doi.org/10.2753/atp1084-1806310405>
- Swanborn, P. G. (2013). *Case studies: wat, wanneer en hoe?* (5de editie). Den Haag, Nederland: Boom uitgevers.
- Techfocus. (z.d.). *TechFocus.nl*. Geraadpleegd op 1 april 2022, van <https://techfocus.pleio.nl/cms/view/4119d45e-947c-4451-9a91-73e9bdfc207d/technologieen>
- Tweede Kamer- Der Staten- Generaal. (z.d.). *Vaste Commissie voor Digitale Zaken- Thema's*. Geraadpleegd op 21 maart 2022, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerleden-en-commissies/commissies/digitale-zaken/thema%E2%80%99s>
- Van der Wal, Z. (2020). Competing values in public administration. *Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1368>
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00719.x>
- Van der Wal, Z., Nabatchi, T., & De Graaf, G. (2013). From Galaxies to Universe. *The American Review of Public Administration*, 45(1), 13–28. <https://doi.org/10.1177/0275074013488822>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2022). *Agenda Digitale Grondrechten en Ethiek 2022–2026*. Geraadpleegd van https://vng.nl/sites/default/files/2022-02/agenda_digitale_grondrechten_en_ethiek_2022-2026.pdf
- Wieringa, M., Van Schie, G., & Van de Vinne, M. (2020, 5 februari). *De discussie omtrent SyRI moet over meer dan alleen privacy gaan*. Geraadpleegd op 29 april 2022, van <https://www.uu.nl/opinie/de-discussie-omtrent-syri-moet-over-meer-dan-alleen-privacy-gaan>

Zwitter, A. (2014). Big Data ethics. *Big Data & Society*, 1(2), 205395171455925.
<https://doi.org/10.1177/2053951714559253>

Bijlage I

Lijst respondenten en hun functie

Onderstaand is de lijst van respondenten te zien, hun functie en het organogram van de gemeente Rotterdam. Acht respondenten werken binnen het cluster dienstverlening. Daarnaast is één externe respondent geïnterviewd die betrokken is bij de digitale dienstverlening van de gemeente.

R1 Gemeente Rotterdam, cluster dienstverlening, procesmanager innovatie

R2 Gemeente Rotterdam, cluster dienstverlening, designer

R3 Gemeente Rotterdam, cluster dienstverlening, procesmanager innovatie

R4 Gemeente Rotterdam, cluster dienstverlening, concern dienstverlening, domein architect

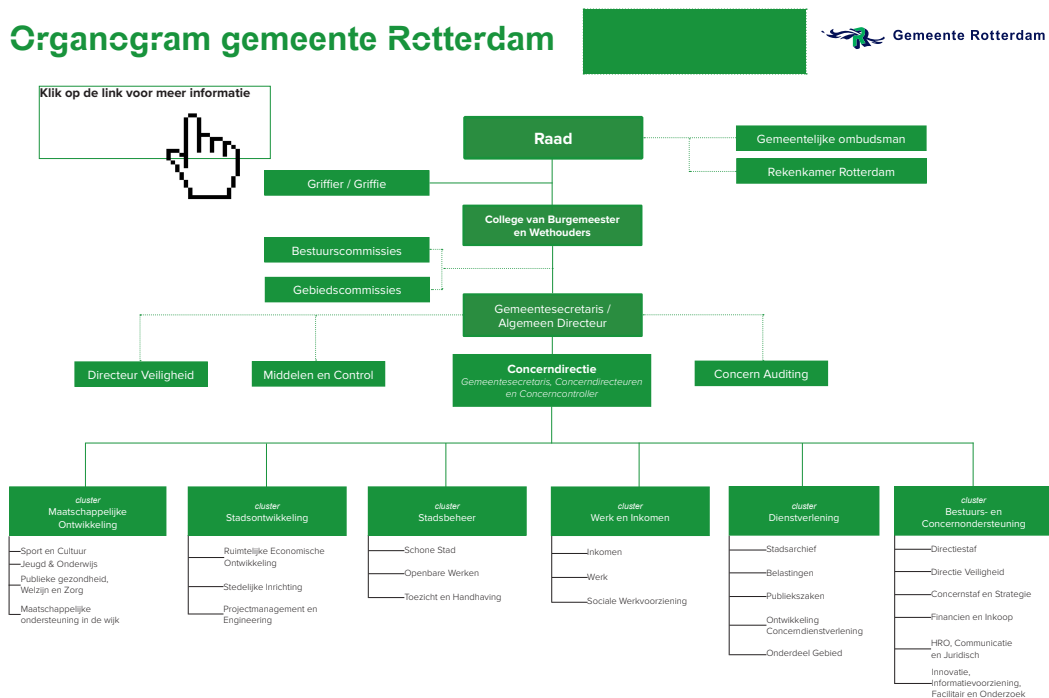
R5 Gemeente Rotterdam, cluster dienstverlening, senior adviseur dienstverlening

R6 Gemeente Rotterdam, cluster dienstverlening, adviseur dienstverlening, staff afdeling BOD

R7 Gemeente Rotterdam, cluster dienstverlening, programmamanager

R8 Gemeente Rotterdam, cluster dienstverlening, afdelingsmanager regie ontwikkeling en innovatie

R9 Design researcher



Bijlage II

Topiclijst

Vooraf besproken:

- Soms zal de onderzoeker wat sturend optreden, om het onderwerp af te bakenen
- Er is geen goed of fout en er zal zorgvuldig met de antwoorden om worden gegaan
- De antwoorden worden getranscribeerd en anoniem verwerkt

Interview:

1. De persoon
 - Kunt u kort vertellen over uw rol binnen de gemeente en betrokkenheid tot (digitale) dienstverlening?
2. Open gedeelte publieke waarden en publieke waardenbotsingen
 - Heeft u bepaalde pijlers, waarden waar je de focus op legt binnen uw project/ werkzaamheden?
 - Wat zijn daarin de lastige beslissingen?
 - Is dat veranderd door de tijd heen/ waaronder lijkt dat onderhevig?
 - Heeft u het idee dat er soms pijlers even belangrijk zijn maar wel tegengesteld en daarmee botsen?
 - Wat voor ‘oplossing’ gebruikt u dan?
 - Hoe ziet u dat in de toekomst?
 - Wat is de rol van beleidsstukken, wet-, en regelgeving en richtlijnen en protocollen binnen mogelijke ervaren waardenbotsingen
 - Terugkijkend, zou u andere keuzes in uw werkzaamheden hebben gemaakt?
 - Ervaart u een verschil in wat belangrijk wordt gevonden tussen top van de gemeente en binnen uw eigen werkzaamheden/uw visie?
 - Hoe is de afstemming met samenwerkingspartners, botsen daar waarden?

3. Laten zien van de Code goed openbaar bestuur en de Code Goed Digitaal Openbaar Bestuur (indien hier tijd voor is)
- Kent u deze codes?
 - Hoe ziet u het nastreven van alle beschreven waarden, is dit realistisch?
 - Zijn er botsingen voelbaar binnen de eigen organisatie op basis van de beide codes van goed bestuur?
 - Hoe gaat u hiermee/ denk u hiermee om te gaan?

Na het interview:

- Heeft u nog vragen voor de onderzoeker?
- Het interview wordt getranscribeerd, ontvangt u nog graag het transcript en of de gebruikte quotes voor toestemming?