

Executive Summary

Digitale Volwassenheid van Nederlandse Gemeenten (2022-2025)

Een empirisch referentiekader. Gebaseerd op analyse van 118 Nederlandse Gemeenten.

Waarom dit onderzoek

Digitale volwassenheid is de afgelopen jaren een veelgebruikt begrip binnen het gemeentelijk domein. Tegelijkertijd bestaat er opmerkelijk weinig gedeeld begrip over wat daarmee feitelijk wordt bedoeld. Veel bestaande instrumenten presenteren digitale volwassenheid als een score, een ranglijst of een ontwikkelpad. Daarmee suggereren zij overzicht, maar reduceren zij juist de complexiteit die bestuurders en ambtelijke leidinggevenden in de praktijk ervaren.

Bestuurlijke gesprekken over digitalisering gaan zelden over één samenhangende ontwikkeling. Zij gaan over een veelheid aan dossiers, risico's, ambities en (wettelijke-)verplichtingen die niet synchroon bewegen. Gemeenten herkennen zichzelf vaak slechts gedeeltelijk in benchmarks en maturity-modellen: zij scoren "goed", maar ervaren interne spanning; of zij scoren "middelmatic", terwijl bepaalde domeinen aantoonbaar ver zijn ontwikkeld.

Juist in die context is het vermogen om helder en feitelijk te weten waar een organisatie staat van cruciaal belang. Bestuurders en managers in het publieke domein worden geacht besluiten te nemen over prioriteiten, risico's, investeringen en verwachtingen. Zonder een zuiver en niet-normatief beeld van de huidige digitale volwassenheid ontstaat daarbij al snel ruis: ambities worden verward met borging, vooruitgang met samenhang en score met werkelijkheid.

Dit onderzoek is opgezet vanuit de vraag wat digitale volwassenheid *feitelijk* is, wanneer zij strikt empirisch en beschrijvend wordt benaderd. Niet om te beoordelen, te rangschikken of te adviseren, maar om zichtbaar te maken hoe digitale volwassenheid zich binnen Nederlandse gemeenten daadwerkelijk manifesteert. Juist dat heldere uitgangspunt, eerst weten waar men staat, vóórdat wordt gesproken over richting of ingreep, vormt de basis voor bestuurlijk verantwoorde en realistische besluitvorming.

Wat is onderzocht

Dit referentiekader is gebaseerd op een systematische analyse van openbare bestuurlijke en beleidsdocumenten van 118 Nederlandse gemeenten in de periode 2022-2025.

Digitale volwassenheid is daarbij beoordeeld over vijf samenhangende domeinen:

- Strategie & Governance
- Informatiebeveiliging & Privacy
- Dienstverlening & Werkplek
- Data & Informatiebeheer
- Innovatie & Veranderkracht

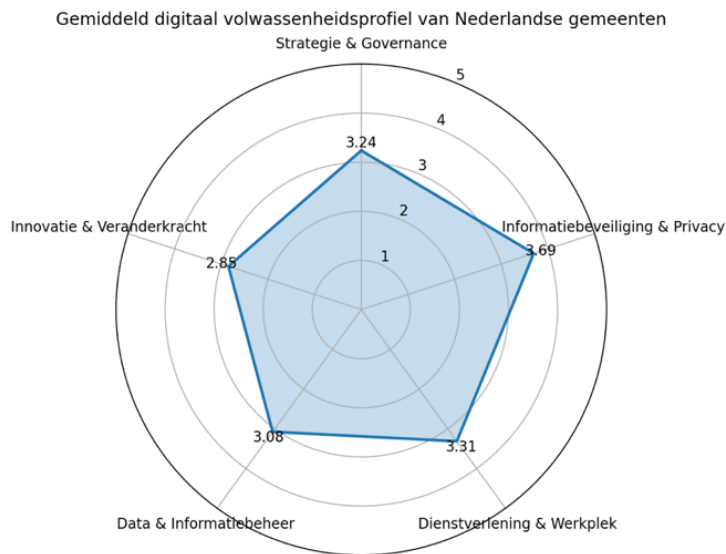
Deze domeinen zijn gekozen om de breedte van digitalisering binnen gemeenten expliciet zichtbaar te maken. Digitale volwassenheid manifesteert zich immers niet in één beleidsterrein of functie, maar in een samenhang van strategische keuzes, juridische borging, uitvoering, informatiehuishouding en verandervermogen. Door deze domeinen gezamenlijk te analyseren, wordt digitale volwassenheid benaderd als een samengesteld bestuurlijk fenomeen, niet als een enkelvoudige score of technisch specialisme.

In het onderzoek is per domein gewerkt met een zespuntsschaal van 0 tot en met 5, die uitsluitend dient als analytisch hulpmiddel om verschillen in mate van bestuurlijke borging zichtbaar te maken. De schaal wordt in deze samenvatting expliciet benoemd om interpretatie van de cijfers te voorkomen en niet om richting of norm te introduceren. Score 0 en score 5 fungeren daarbij als theoretische ankerpunten voor respectievelijk volledige afwezigheid en volledige, adaptieve borging; in de onderzochte periode zijn in de praktijk uitsluitend scores tussen 1 en 4 waargenomen. De schaal is nadrukkelijk geen ontwikkelladder of streefmodel, maar een beschrijvende ordening van wat op basis van openbare bestuurlijke vastlegging feitelijk kan worden vastgesteld.

De analyse is volledig beschrijvend van aard. Er worden geen causale verbanden verondersteld, geen normatieve oordelen geveld en geen ontwikkelpaden gesuggereerd. Scores drukken uitsluitend de mate van bestuurlijke borging en publiek vastgelegde volwassenheid uit zoals die formeel kan worden vastgesteld op basis van openbaar en verifieerbaar materiaal.

Het landelijk beeld

Landelijk gezien ligt de digitale volwassenheid van Nederlandse gemeenten gemiddeld op niveau 3,23, wat duidt op een breed bereikt professioneel basisniveau van bestuurlijke borging. Dit gemiddelde maskeert echter aanzienlijke interne spreiding: gemeenten bevinden zich zelden op alle domeinen op hetzelfde volwassenheidsniveau.



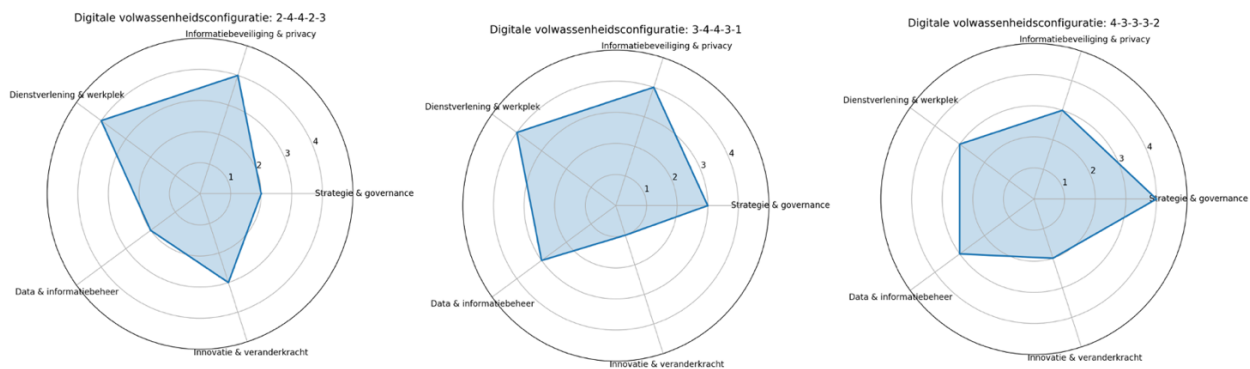
Figuur: Gemiddeld digitaal volwassenheidsprofiel van Nederlandse gemeenten

Het kerninzicht

De centrale uitkomst van dit onderzoek is dat digitale volwassenheid zich niet laat vangen in één uniforme eigenschap, maar zichtbaar wordt als een profiel: een specifieke configuratie van samenhangende domeinen.

Gemeenten ontwikkelen digitale volwassenheid ongelijkmatig. Interne disbalans is daarbij geen uitzondering, maar een structureel kenmerk. Zelfs gemeenten met een hoge totale volwassenheid vertonen duidelijke spanningsvelden tussen domeinen. Gemeenten met vergelijkbare totaalscores kunnen intern fundamenteel verschillend zijn opgebouwd, met uiteenlopende dominante domeinen en verschillende patronen van spreiding. Eenzelfde totaalscore zegt daarmee weinig over hoe digitale volwassenheid zich binnen een organisatie daadwerkelijk manifesteert.

Digitale volwassenheid is in dit onderzoek dan ook geen lineaire ladder, maar een samengesteld systeemfenomeen. Dit inzicht vormt de sleutel tot het begrijpen van de overige patronen en bevindingen in de data.



Figuur 8A – Drie gemeenten met een identieke totaalscore (3,0), maar met duidelijk verschillende configuraties van digitale volwassenheid.

Belangrijkste empirische patronen

Uit de analyse van de digitale volwassenheid van Nederlandse gemeenten komt een aantal consistente en reproduceerbare patronen naar voren. Deze patronen laten zien hoe digitale volwassenheid zich in de praktijk manifesteert over gemeenten en domeinen heen. Het gaat daarbij niet om uitzonderingen, maar om terugkerende configuraties die zich herhalen over schaalgroepen en gemeentetypen.

Volledig doorontwikkelde profielen zijn zeldzaam

Volledig doorontwikkelde profielen komen nauwelijks voor. Slechts twee gemeenten (1,7%) behalen op alle vijf domeinen het hoogst waargenomen niveau (score 4). Dit onderstreept dat het uitzonderlijk is dat digitale volwassenheid zich gelijktijdig en evenwichtig ontwikkelt over alle domeinen.

Dominante configuratie: het 1×4-profiel

In circa 37% van de gemeenten bereikt precies één domein het hoogst gemeten niveau (score 4), terwijl de overige domeinen geconcentreerd blijven rond het professionele basisniveau (score 3). Dit zogenoemde 1×4-profiel vormt daarmee de meest voorkomende configuratie binnen de dataset.

Innovatie & Veranderkracht als structurele bottleneck

Het domein Innovatie & Veranderkracht vormt structureel het zwakst ontwikkelde domein. In ongeveer 72% van de gemeenten is dit het domein met de laagste score. Het blijft relatief vaak onder niveau 3 en is bovendien het enige domein waarin een score 1 voorkomt.

Informatiebeveiliging & Privacy: het meest doorontwikkelde domein

Informatiebeveiliging & Privacy is het domein waarin de meeste bestuurlijke borging zichtbaar is. Vrijwel alle gemeenten behalen hier minimaal score 3 en circa 70% bereikt score 4. In het merendeel van de 1×4-profielen is dit het domein dat het profiel domineert.

Strategie & Governance en profielstabiliteit

Gemeenten die op het domein Strategie & Governance een score 4 behalen, laten gemiddeld een kleinere interne spreiding zien en minder uitgesproken piekprofielen. Dit patroon doet zich voor

over verschillende schaalgroepen en volwassenheidsniveaus heen en wijst op een stabiliserend effect van sterke strategische en bestuurlijke verankering.

Domeinen ontwikkelen zich niet synchroon

Vooruitgang binnen één domein leidt niet automatisch tot doorontwikkeling in andere domeinen. De samenhang tussen domeinen is beperkt en asymmetrisch, waardoor digitale volwassenheid zich fragmentarisch ontwikkelt.

Plateau-effect bij Data & Informatiebeheer

Binnen het domein Data & Informatiebeheer is een duidelijk plateau-effect zichtbaar. De scores concentreren zich sterk rond niveau 3 en laten slechts beperkt doorgroei zien naar score 4, ook bij gemeenten met een hoge totale volwassenheid.

Schaal werkt stabiliserend, maar niet uniform

Grotere gemeenten scoren gemiddeld hoger en consistent, maar ook hier blijven interne verschillen en domeinspecifieke spanningen zichtbaar. Schaalgrootte werkt stabiliserend, maar heft diversiteit en disbalans niet op.

Digitale volwassenheid als systeemfenomeen

De waargenomen patronen wijzen erop dat digitale volwassenheid zich manifesteert als een systeemfenomeen. Bottlenecks en plafond-effecten hangen samen met bredere juridische, institutionele en technologische condities en zijn niet uitsluitend te herleiden tot lokale keuzes of organisatiekenmerken.

Empirisch referentiekader

Gezamenlijk vormen deze patronen geen beoordelings- of rangschikkingskader, maar een empirisch referentiekader. Zij beschrijven wat zichtbaar wordt wanneer digitale volwassenheid wordt benaderd als een samengesteld en deels begrensd systeemfenomeen binnen het huidige bestuurlijke en institutionele kader.

Wat dit onderzoek expliciet niet doet

Even belangrijk als wat dit onderzoek zichtbaar maakt, is wat er niet uit kan worden afgeleid.

Dit referentiekader:

- Presenteert geen ranglijst, benchmark of vergelijkende scoretabel;
- Suggereert geen ontwikkelvolgorde, roadmap of maturity journey;
- Doet geen uitspraak over effectiviteit, prestaties of maatschappelijke impact;
- Bevat geen normatief oordeel over wat “goed”, “beter” of “wenselijk” is;
- Ondersteunt geen causaal denken (bijvoorbeeld: “strategie veroorzaakt volwassenheid”).

Deze begrenzings zijn bewust en methodologisch aangebracht. Zij borgen dat de analyse beschrijvend blijft en bestuurlijk veilig kan worden gebruikt. Het onderzoek is bedoeld als referentiekader voor duiding en gesprek, niet als beoordelings-, verantwoordings- of afrekentool.

Bestuurlijke betekenis

Juist door de expliciet niet-normatieve benadering sluit dit referentiekader nauw aan bij de bestuurlijke praktijk. Bestuurders herkennen digitale volwassenheid niet als een lineair groeipad, maar als ongelijkmatig, spanningsvol en zelden “af”. Dit onderzoek normaliseert dat ervaringsbeeld en maakt het bestuurlijk bespreekbaar, zonder het te problematiseren of te beoordelen.

Het kader maakt zichtbaar:

- Waarom professioneel functioneren niet automatisch leidt tot interne balans;
- Waarom hoge volwassenheidsscores niet per definitie samenhang of bestuurlijke rust betekenen;
- Waarom verwachtingen rond digitale transformatie realistisch moeten worden begrensd door systeemcondities.

Digitale volwassenheid verschijnt hiermee niet als een meetbare eindtoestand, maar als een dynamisch, samengesteld en deels begrensd systeemfenomeen. Precies daarin ligt de bestuurlijke waarde van dit onderzoek: het biedt herkenning en houvast, zonder richting voor te schrijven of oordeel te vellen.

Van inzicht naar instrument

Het empirische referentiekader uit dit onderzoek is vertaald naar een concreet bestuurlijk instrument: de Digitale Startfoto van PubliekIT. Dit instrument past exact dezelfde methodiek, domeinen en analysekaders toe op individuele organisaties en legt digitale volwassenheid vast zoals die bestuurlijk publiekelijk is geborgd, op één specifiek moment in de tijd.

De Digitale Startfoto biedt gemeenten:

- Een helder en verifieerbaar beeld van hun digitale volwassenheidsprofiel over vijf samenhangende domeinen;
- Inzicht in interne disbalans, dominante domeinen en structurele spanningsvelden binnen dat profiel;
- Positionering ten opzichte van empirisch herkenbare patronen en volwassenheidszones uit dit onderzoek.

Daarmee maakt de Digitale Startfoto digitale volwassenheid concreet en bespreekbaar, zonder deze te reduceren tot één score of oordeel. Het instrument creëert een gedeeld referentiepunt voor bestuur, ambtelijke leiding en ICT, gebaseerd op feiten, bestuurlijke vastlegging en herkenbare patronen.

In die zin vormt de Digitale Startfoto geen stap ná het onderzoek, maar een directe toepassing ervan: een manier om het inzicht uit dit referentiekader verantwoord terug te brengen naar de

praktijk, zodat bestuurders en managers beter weten waar zij staan voordat zij keuzes maken over ambities, prioriteiten of interventies.

Slot

Dit onderzoek voegt geen nieuwe norm toe aan het debat over digitalisering bij gemeenten. Het herijkt het debat door zichtbaar te maken wat digitale volwassenheid feitelijk is wanneer zij strikt empirisch en beschrijvend wordt benaderd. Niet als oordeel en niet als routekaart, maar als een referentiekader dat laat zien hoe digitale volwassenheid zich in de gemeentelijke praktijk werkelijk organiseert: ongelijkmatig, samengesteld en deels begrensd.

Juist omdat het geen antwoorden voorschrijft, maar zicht biedt op de bestuurlijke werkelijkheid, geeft dit referentiekader bestuurders en ambtelijke leiding het houvast dat nodig is om verantwoorde keuzes te maken in een complex digitaal domein. Het is bedoeld om beter te kunnen kijken, niet om gelijk te krijgen, en is opgesteld vanuit respect voor de professionele inzet waarmee gemeenten dagelijks opereren onder toenemende complexiteit en publieke druk.

Digitale besluitvorming vraagt daarom om een gedeeld, bestuurlijk veilig vertrekpunt, niet om sneller te gaan, maar om beter te weten waar men staat, voordat keuzes worden gemaakt.

Olivier Goetheer
Oprichter PubliekIT B.V.

Digitale Volwassenheid van Nederlandse Gemeenten (2022–2025)
Executive Summary – Empirisch referentiekader
Loosdrecht, 1 februari 2026