

Digitale Volwassenheid van Nederlandse Gemeenten (2022-2025)

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

Auteur

Olivier Goetheer

Onderzoek en analyse

PubliekIT B.V.

Versie: 1.0

Datum: 01-02-2026

Verantwoording

Dit referentiekader is gebaseerd op onafhankelijk, beschrijvend onderzoek naar digitale volwassenheid binnen Nederlandse gemeenten. De analyse is uitgevoerd op basis van openbaar beschikbare documenten met bestuurlijke relevantie over de periode 2022–2025, waaronder bestuurlijk vastgestelde beleids- en visiedocumenten, alsmede formeel gepubliceerde toezichts-, audit- en rekenkameronderzoeken die onderdeel uitmaken van het gemeentelijk verantwoordings- en controlestelsel.

Het referentiekader bevat geen normatieve oordelen, ranglijsten of beleidsadviezen. Het is bedoeld als open kader voor bestuurlijke reflectie en strategisch gesprek.

Voorwoord

Dit onderzoek begon niet als academisch project, maar vanuit praktijkgerichte dataverzameling. Bij het voorbereiden van gesprekken met gemeenten verzamelde ik, oorspronkelijk met een commercieel doel, grote hoeveelheden openbare informatie: beleidsdocumenten, visies, uitvoeringsprogramma's en governance-stukken. Gaandeweg werd zichtbaar dat deze documenten meer bevatten dan losse beleidsuitspraken. In samenhang laten zij structurele patronen zien: in prioritering, in onderlinge verhoudingen tussen domeinen en in de mate waarin digitale ambities bestuurlijk zijn verankerd.

Wat begon als voorbereiding voor betere gesprekken, groeide uit tot een bredere vraag: wat laten openbare bestuurlijke documenten gezamenlijk zien over hoe gemeenten hun digitale opgave organiseren en waarom wordt dit nauwelijks systematisch en reproduceerbaar in beeld gebracht?

Vanaf dat moment verschoof de insteek van praktijk naar analyse. Het onderzoek is volledig gebaseerd op openbare bronnen en staat los van mijn politieke functie. Het is expliciet opgezet als een beschrijvend en niet-normatief referentiekader: zonder rangorde, zonder oordeel en zonder verondersteld ontwikkelpad.

Mijn achtergrond in het IT-domein, onder meer in eindverantwoordelijke rollen bij een internationale IT-dienstverlener, maakte het mogelijk om digitale transformatie niet alleen inhoudelijk te begrijpen, maar ook methodisch te benaderen. Die ervaring, gecombineerd met bestuurlijke kennis, gevormd over meerdere raadsperiodes als gemeenteraadslid, vormde de basis voor een aanpak waarin automatisering een ondersteunende rol kreeg. Met behulp van zelf ontwikkelde analyse- en normalisatie-instrumenten, gebouwd op moderne AI-technologie, konden beleidsdocumenten op schaal worden geanalyseerd en onderling consistent worden vergeleken. Waar nodig is handmatig gevalideerd, steeds vanuit hetzelfde uitgangspunt: technologie als hulpmiddel voor schaal, snelheid en consistentie, niet als beoordelaar of beslisser.

Deze werkwijze maakte het mogelijk om 118 gemeenten systematisch te analyseren op meerdere bestuurlijk relevante domeinen, waaronder strategie en governance, informatiebeveiliging en privacy, dienstverlening en werkplek, data- en informatiebeheer en innovatie- en veranderkracht. Niet om prestaties te meten of gemeenten te rangschikken, maar om patronen, configuraties en interne verhoudingen zichtbaar te maken.

De kern van dit onderzoek is daarmee niet technologie, maar bestuurlijke realiteit: de keuzes, accenten en spanningsvelden die in openbare documenten besloten liggen. Het laat zien wat zichtbaar wordt wanneer bestuurlijke ervaring, domeinkennis en analytische discipline samenkomen in een steeds verder gedigitaliseerd en openbaar domein.

Dit referentiekader presenteert die bevindingen als een open kader. Het is bedoeld om inzicht te bieden in digitale volwassenheid als organisatorisch en bestuurlijk fenomeen, niet als belofte, norm of succesverhaal. Het onderzoek markeert geen eindpunt, maar een vastgelegd moment van inzicht: bedoeld om het gesprek te verdiepen, niet om het te sturen.

Olivier Goetheer

Oprichter PubliekIT B.V.

1 februari 2026, Loosdrecht

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	1
Executive Summary.....	3
Hoofdstuk 1 – Onderzoeksvraag, scope en kernbegrippen.....	10
Hoofdstuk 2 – Dataset en methode	15
Hoofdstuk 3 – Het nationale referentiekader.....	21
Hoofdstuk 4 – Digitale volwassenheid is geen uniforme beweging	26
Hoofdstuk 5 – Interne disbalans is de norm	31
Hoofdstuk 6 – Waarom één punt verschil bestuurlijk groot is	38
Hoofdstuk 7 – Digitale volwassenheid is geen synchrone beweging.....	44
Hoofdstuk 8 – Volwassenheid manifesteert zich als configuratie.....	50
Hoofdstuk 9 – Configuraties in context.....	56
Hoofdstuk 10 – Bestuurlijke verankering als stabiliserende conditie.....	62
Hoofdstuk 11 – Twee logica’s binnen digitale volwassenheid.....	66
Hoofdstuk 12 – Context: schaal als structurele factor	72
Hoofdstuk 13 – Structurele grenzen van digitale volwassenheid	78
Hoofdstuk 14 – Wat het geheel laat zien	84
Hoofdstuk 15 – Bestuurlijke betekenis	88
Hoofdstuk 16 – Van inzicht naar instrument.....	91

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

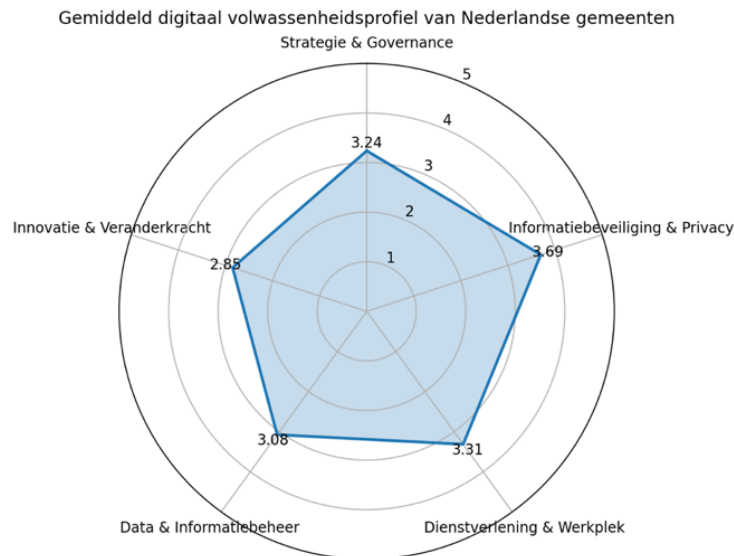
Deze domeinen zijn gekozen om de breedte van digitalisering binnen gemeenten expliciet zichtbaar te maken. Digitale volwassenheid manifesteert zich immers niet in één beleidsterrein of functie, maar in een samenhang van strategische keuzes, juridische borging, uitvoering, informatiehuishouding en verandervermogen. 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. 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.

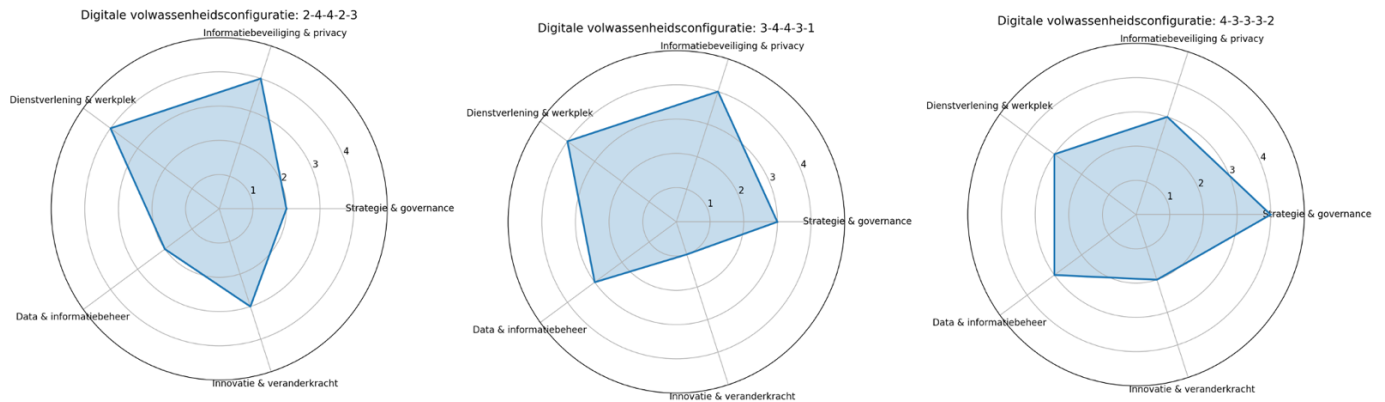


Het kerninzicht

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 hoogste 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 afrekening.

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.

Hoofdstuk 1 – Onderzoeksvraag, scope en kernbegrippen

Wat meten we en wat bewust niet

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Digitale volwassenheid is binnen gemeenten een veelgebruikt begrip, maar kent in de praktijk geen eenduidige betekenis. In beleidsstukken, audits en benchmarks wordt het begrip vaak impliciet verbonden aan technologische moderniteit, voortgang van projecten of het voldoen aan vooraf gedefinieerde normen. Deze benaderingen suggereren richting en houvast, maar zeggen weinig over hoe digitale volwassenheid zich feitelijk organiseert binnen gemeentelijke organisaties.

Dit onderzoek vertrekt daarom vanuit een andere invalshoek. Niet de vraag hoever gemeenten zouden moeten zijn, maar hoe digitale volwassenheid zich in de praktijk laat zien wanneer uitsluitend wordt gekeken naar wat bestuurlijk is vastgelegd en publiek verifieerbaar is. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook:

Hoe manifesteert digitale volwassenheid zich binnen Nederlandse gemeenten, wanneer zij wordt beschreven op basis van formele bestuurlijke vastlegging in openbare documenten?

Deze onderzoeksvraag is bewust beschrijvend geformuleerd. Het onderzoek richt zich niet op beoordeling, vergelijking of sturing, maar op het zichtbaar maken van terugkerende patronen, onderlinge verhoudingen en begrenzingen die optreden wanneer digitale volwassenheid wordt benaderd als een systeemfenomeen, en niet als een normatief of lineair ontwikkelpad.

1.2 Methodologische toelichting – reproduceerbaarheid (publieke verantwoording)

Dit referentiekader is zo opgezet dat de gehanteerde analysemethode in hoofdlijnen navolgbaar en reproduceerbaar is, zonder gebruik te maken van niet-openbare bronnen of subjectieve expertinschattingen.

De analyse is uitgevoerd op basis van openbaar beschikbare documenten met bestuurlijke relevantie over de periode 2022–2025. Hieronder vallen onder meer:

- Bestuurlijk vastgestelde beleids- en visiedocumenten;
- Uitvoerings- en programmadocumenten met expliciete bestuurlijke legitimatie;
- Formeel gepubliceerde verantwoordings-, toezichts- en auditdocumenten, waaronder jaarverslagen, ENSIA-verantwoordingen en rekenkameronderzoeken die onderdeel uitmaken van het gemeentelijk verantwoordings- en controlestelsel.

Voor de analyse is gewerkt met een vaste set domeinen en bijbehorende indicatorfamilies, gericht op de wijze waarop digitale keuzes bestuurlijk zijn vastgelegd, geborgd en verantwoord. De beoordeling richt zich uitsluitend op aantoonbare bestuurlijke verankering zoals vastgelegd in documenten, niet op ambities, intenties of uitvoeringspraktijk.

De analyse is uitgevoerd in meerdere validatierondes. Daarbij is gewerkt met consistente bronselectie, herbeoordeling bij twijfelgevallen en expliciete controle op interne samenhang tussen domeinen. Waar geautomatiseerde analyse is ingezet ter ondersteuning van schaal, consistentie en vergelijkbaarheid, heeft altijd handmatige verificatie plaatsgevonden op inhoudelijke interpretatie en bestuurlijke duiding.

Deze toelichting beschrijft de reproduceerbaarheid op procesniveau. De specifieke technische implementatie, analysetooling en normalisatiestappen maken onderdeel uit van de interne methodiek van PubliekIT en worden niet openbaar gemaakt.

1.3 Governance, rolafbakening en onafhankelijkheid

Dit onderzoek is uitgevoerd als onafhankelijk, beschrijvend onderzoek en staat los van bestuurlijke of politieke functies van de auteur. De analyse is uitsluitend gebaseerd op openbaar beschikbare bronnen en bevat geen vertrouwelijke of niet-publieke informatie.

Om iedere schijn van belangenverstrengeling te voorkomen, zijn de gemeente en regio waarin de auteur bestuurlijk actief is, bewust buiten de analyse gehouden. PubliekIT verricht geen commerciële activiteiten voor deze gemeente of regio en zal dat ook niet doen op basis van dit referentiekader of de daarop gebaseerde instrumenten.

Het referentiekader is niet opgesteld in opdracht van, noch gefinancierd door, een overheid, marktpartij of andere belanghebbende. De inhoudelijke afbakening, methodologische uitgangspunten en analysekaders zijn voorafgaand aan eventuele toepassing in de praktijk vastgesteld door de auteur.

Deze expliciete rolafbakening is een bewuste ontwerpkeuze en vormt een randvoorwaarde voor de bestuurlijke betrouwbaarheid, onafhankelijkheid en zorgvuldige inzet van het referentiekader.

1.4 Digitale volwassenheid als bestuurlijke borging

In dit referentiekader wordt digitale volwassenheid niet opgevat als een optelsom van technologieën, projecten of ambities. Digitale volwassenheid wordt gedefinieerd als de mate waarin digitale thema's bestuurlijk zijn verankerd binnen een gemeentelijke organisatie. Het gaat daarbij niet om wat technisch mogelijk is of beleidsmatig wordt nagestreefd, maar om wat formeel is vastgelegd, geborgd en verantwoord.

Concreet wordt digitale volwassenheid benaderd als de aanwezigheid van expliciet vastgestelde kaders en uitgangspunten, formele besluitvorming en bestuurlijke verantwoording, structurele

inbedding in beleid, governance en organisatie, en publiek toetsbare vastlegging in bestuurlijke en beleidsdocumenten.

Deze afbakening is bepalend voor het karakter van het onderzoek. Door digitale volwassenheid te definiëren als bestuurlijke borging verschuift de focus van intentie naar vastlegging en van ambitie naar institutionele realiteit. Hierdoor wordt het mogelijk digitale volwassenheid te beschrijven zonder afhankelijk te zijn van zelfrapportage, interviews of interpretatieve duiding.

Het resultaat is een empirisch referentiekader dat zichtbaar maakt wat bestuurlijk is vastgelegd en verankerd, niet wat wordt verondersteld of nagestreefd.

1.5 De vijf domeinen van digitale volwassenheid

Het onderzoek onderscheidt vijf domeinen waarin digitale volwassenheid binnen gemeenten wordt geanalyseerd:

1. Strategie & Governance
2. Informatiebeveiliging & Privacy
3. Dienstverlening & Werkplek
4. Data & Informatiebeheer
5. Innovatie & Veranderkracht

Deze domeinen zijn gekozen omdat zij gezamenlijk het bestuurlijke spectrum bestrijken waarin digitale vraagstukken binnen gemeenten tot besluitvorming, borging en uitvoering komen. Samen vormen zij een samenhangend referentiekader om digitale volwassenheid te beschrijven als een bestuurlijk systeemfenomeen.

Elk domein wordt afzonderlijk beoordeeld op basis van bestuurlijk vastgelegde en publiek verifieerbare informatie. Tegelijkertijd worden de domeinen nadrukkelijk niet benaderd als zelfstandige of losstaande meeteenheden. Digitale volwassenheid wordt in dit onderzoek begrepen als het geheel van onderlinge verhoudingen tussen deze domeinen, zoals die zich binnen één bestuurlijke werkelijkheid manifesteren.

Een expliciet uitgangspunt is dat domeinen zich niet noodzakelijkerwijs gelijkmatig of synchroon ontwikkelen. Verschillen, spanningen en disbalans tussen domeinen worden niet opgevat als afwijkingen, maar als potentieel structurele kenmerken van digitale volwassenheid in de praktijk.

Deze aanname vormt een belangrijk vertrekpunt voor de latere analyse, waarin digitale volwassenheid niet wordt benaderd als een lineaire ladder, maar als een profiel waarin domeinen zich onder uiteenlopende bestuurlijke en institutionele logica's kunnen ontwikkelen.

1.6 Scoringslogica en schaalgebruik

Digitale volwassenheid wordt in dit onderzoek per domein vastgesteld op een geankerde schaal met zes niveaus (0–5). In de praktijk zijn binnen de onderzochte periode uitsluitend scores tussen 1 en 4 toegekend; score 0 en score 5 fungeren als theoretische ankerpunten aan respectievelijk de onder- en bovenzijde van de schaal.

De gehanteerde schaal is zowel methodologisch als bestuurlijk gemotiveerd en sluit aan bij de wijze waarop digitale borging binnen gemeenten publiek wordt vastgelegd en verantwoord.

De scores zijn als volgt gedefinieerd:

- **Score 0: afwezigheid van bestuurlijke borging.** Digitale thema's zijn niet aantoonbaar benoemd, vastgesteld of bestuurlijk belegd in publieke documenten.
- **Score 1: incidentele of fragmentarische borging.** Digitale thema's komen afzonderlijk of ad hoc voor in beleidsstukken of plannen, zonder samenhang, expliciete bestuurlijke verankering of structurele doorwerking.
- **Score 2: gedeeltelijke en onsamenvangende borging.** Er zijn formeel vastgestelde elementen aanwezig, maar deze zijn versnipperd over documenten, domeinen of organisatielagen en missen onderlinge samenhang of consistente bestuurlijke sturing.
- **Score 3: structurele en professionele borging.** Digitale thema's zijn expliciet vastgelegd, bestuurlijk gedragen en consistent ingebed in beleid, governance en verantwoordingsstructuren binnen het betreffende domein.
- **Score 4: geïntegreerde en samenhangende borging.** Digitale thema's zijn structureel verankerd over meerdere bestuurs- en organisatielagen heen en vertonen aantoonbare samenhang tussen beleid, uitvoering, sturing en verantwoording.
- **Score 5: volledige en adaptieve borging.** Digitale thema's zijn domeinoverstijgend en consistent geborgd, met aantoonbaar adaptief vermogen en structurele doorontwikkeling voorbij geldende kaders en standaarden.

Binnen de onderzochte dataset zijn geen scores 0 of 5 toegekend. Score 0 fungeert als ondergrens om het volledige spectrum van mogelijke bestuurlijke afwezigheid expliciet te markeren. Score 5 is opgenomen als theoretisch ijkpunt voor wat volledige en adaptieve digitale borging in beginsel zou kunnen betekenen.

Een dergelijke mate van perfectie is binnen de context van publiek verifieerbare bestuurlijke vastlegging niet objectief vast te stellen. Toekenning van score 5 zou onvermijdelijk normatieve aannames introduceren en is daarom bewust in deze eerste versie van dit onderzoek achterwege gelaten.

Door de schaal volledig te definiëren, maar de analyse te baseren op de feitelijk waargenomen scores (1–4), behoudt het onderzoek zijn beschrijvende karakter. De schaal fungeert niet als ontwikkeladder of streefmodel, maar als analytisch instrument om verschillen in bestuurlijke borging zichtbaar te maken binnen het empirisch waargenomen bereik.

1.7 Gebruikskader en expliciete begrenzing van toepassing

Dit referentiekader en de daarop gebaseerde Digitale Startfoto zijn bedoeld als instrument voor bestuurlijke reflectie en strategisch gesprek. Zij bieden een feitelijk en verifieerbaar beeld van digitale volwassenheid zoals deze bestuurlijk is vastgelegd, en zijn bedoeld om dat beeld gezamenlijk te kunnen duiden binnen bestuur, ambtelijke top en management.

Het referentiekader en de Digitale Startfoto zijn nadrukkelijk niet bedoeld voor gebruik als:

- Verantwoordings- of afrekeninstrument;
- Ranking, benchmarking of onderlinge vergelijking tussen gemeenten;
- Selectie- of beoordelingsinstrument in aanbestedingen;
- Onderbouwing van investeringsbesluiten zonder aanvullende bestuurlijke afweging.

Het referentiekader schrijft geen prioriteiten, ontwikkelpaden of verbetermaatregelen voor en impliceert geen oordeel over prestaties of kwaliteit. Besluitvorming, beleidskeuzes en investeringsafwegingen blijven expliciet de verantwoordelijkheid van bestuur en management.

Deze gebruiksaftakening is een integraal onderdeel van de methodologische discipline waarop het onderzoek is gebaseerd en vormt een randvoorwaarde voor zorgvuldig, niet-normatief en bestuurlijk veilig gebruik van het referentiekader en de daarop gebaseerde instrumenten.

1.8 Afbakening: wat dit onderzoek expliciet niet doet

Dit onderzoek is bewust en expliciet begrensd. Het

- Stelt geen rangorde op tussen gemeenten;
- Hanteert geen benchmarks, normlabels of prestatieniveaus;
- Doet geen uitspraken over oorzaken, effecten of ontwikkelpaden;
- Formuleert geen aanbevelingen, interventies of beleidsadviezen.

De analyse is strikt beschrijvend en niet-causaal. Waar patronen, asymmetrieën of samenhangen zichtbaar worden, betreft dit uitsluitend empirische observaties binnen de dataset. Deze worden niet gelezen als verklaringen, voorspellingen of impliciete richtingwijzers.

Deze afbakening is geen beperking, maar een voorwaarde voor bestuurlijke en analytische betrouwbaarheid. Door geen normatief of sturend kader op te leggen, blijft het mogelijk digitale volwassenheid te beschrijven zoals zij zich feitelijk manifesteert, inclusief interne disbalans, variatie en structurele begrenzingen, zonder het beeld te kleuren met verwachtingen over wat zou moeten zijn.

1.9 Positionering binnen het referentiekader

Dit hoofdstuk vormt het conceptuele en methodologische fundament van het onderzoek. Alle volgende hoofdstukken bouwen voort op de hier vastgelegde definities, keuzes en afbakeningen.

In de hoofdstukken die volgen wordt het empirische beeld stap voor stap verdiept, aan de hand van landelijke patronen, domein specifieke verschillen, interne profielen, disbalans en systeemgedrag. Het uitgangspunt blijft daarbij onveranderd: digitale volwassenheid wordt in dit referentiekader niet beoordeeld, vergeleken of gestuurd, maar zichtbaar gemaakt.

Deze positionering bepaalt hoe de resultaten gelezen moeten worden. Het referentiekader biedt geen oordeel en geen routekaart, maar een referentiekader dat laat zien hoe digitale volwassenheid zich in de praktijk manifesteert binnen Nederlandse gemeenten, inclusief variatie, spanning en begrenzing.

Hoofdstuk 2 – Dataset en methode

2.1 Bronnen en dataverzameling

Dit onderzoek is gebaseerd op een systematische analyse van publiek toegankelijke, bestuurlijk vastgestelde informatie van Nederlandse gemeenten. De dataset omvat 118 gemeenten en bestrijkt daarmee een aanzienlijk deel van het gemeentelijk landschap, goed voor bijna 10 miljoen inwoners. De dataset is samengesteld op basis van documenten die openbaar beschikbaar en extern verifieerbaar zijn.

Gebruikte bronnen zijn onder meer door raad of college vastgestelde beleidsdocumenten, programmatische kaders en uitvoeringsagenda's, governance- en verantwoordingsdocumenten, openbaar gepubliceerde rapportages en jaarstukken, en formeel vastgestelde regelingen en kaders op digitale thema's.

Interviews, enquêtes, zelfrapportages en interne documentatie zijn expliciet niet gebruikt. Deze keuze is bewust gemaakt om interpretatieve vertekening, selectieve zelfpresentatie en contextafhankelijke duiding te vermijden.

Door uitsluitend te werken met publiek vastgelegde informatie wordt digitale volwassenheid in dit onderzoek benaderd als een bestuurlijk waarneembaar fenomeen: datgene wat een gemeente formeel vastlegt, borgt en verantwoordt richting raad, toezichthouders en samenleving.

De dataverzameling is uitgevoerd volgens een gestandaardiseerd zoek- en beoordelingsprotocol per domein, waardoor beoordelingen tussen gemeenten onderling consistent konden worden toegepast.

In verband met de bestuurlijke rol van de auteur als gemeenteraadslid is de gemeente Wijdmeren, evenals de regio Gooi & Vechtstreek, bewust uitgesloten van de dataset. Deze afbakening dient uitsluitend ter borging van onafhankelijkheid en beïnvloedt het landelijke patroonbeeld niet.

2.2 Datacompleteheid en vindbaarheid

Een centraal methodologisch uitgangspunt van dit onderzoek is het expliciete onderscheid tussen afwezigheid van data en afwezigheid van bestuurlijke vastlegging. Dit onderscheid is essentieel voor een correcte interpretatie van de resultaten. Lage scores worden in dit onderzoek niet automatisch opgevat als een gevolg van beperkte datavindbaarheid. Per domein is expliciet vastgesteld of relevante bestuurlijke documenten publiek beschikbaar zijn en in welke mate deze formeel zijn vastgelegd.

Daarbij is gewerkt met drie onderscheiden situaties. In de eerste situatie is sprake van bestuurlijke borging die publiek vindbaar is: digitale kaders, beleid of governance zijn formeel vastgesteld en extern verifieerbaar. In de tweede situatie is de vastlegging beperkt of fragmentarisch: er zijn aanwijzingen, deelstukken of operationele beschrijvingen aanwezig, maar zonder expliciete bestuurlijke borging. In de derde situatie ontbreekt bestuurlijke vastlegging: er zijn geen publiek vastgestelde documenten of kaders aangetroffen die bestuurlijke borging aantonen.

Deze indeling voorkomt dat het ontbreken van publieke vastlegging ten onrechte wordt geïnterpreteerd als een gebrek aan activiteit, capaciteit of ambitie. Het onderzoek meet immers niet wat gemeenten intern doen of organiseren, maar uitsluitend wat zij bestuurlijk hebben vastgelegd en publiek verantwoorden.

Datacompleteheid per domein

Voor alle vijf domeinen is voldoende openbare documentatie beschikbaar om een consistente beoordeling mogelijk te maken. Er is geen sprake van structurele dataleemtes, systematische onvolledigheid of domeinen die buiten beschouwing moesten worden gelaten vanwege gebrek aan publieke informatie. Met name binnen de domeinen Informatiebeveiliging & Privacy en Dienstverlening & Werkplek is de documentdichtheid hoog. Dit hangt samen met wettelijke verplichtingen, toezichtskaders en expliciete verantwoordingsvereisten, waardoor bestuurlijke vastlegging in deze domeinen vrijwel altijd publiek aantoonbaar is.

Het domein Innovatie & Veranderkracht vraagt om expliciete duiding. In de dataset vertoont dit domein gemiddeld lagere scores, maar deze uitkomst is nadrukkelijk geen gevolg van beperkte vindbaarheid van informatie. Ook voor innovatie & Veranderkracht zijn bij veel gemeenten, documenten, agenda's en beleidsvoornemens publiek beschikbaar. De lagere scores weerspiegelen dat deze vastleggingen vaker een intentioneel, programmatisch of experimenteel karakter hebben en minder vaak zijn verankerd in formele bestuurlijke besluitvorming.

Door dit onderscheid expliciet te maken, voorkomt het onderzoek een veelvoorkomende misinterpretatie in volwassenheidsanalyses, waarin zichtbaarheid wordt gelijkgesteld aan volwassenheid en activiteit aan bestuurlijke borging.

Implicatie voor interpretatie

De gehanteerde aanpak betekent dat verschillen tussen gemeenten en tussen domeinen niet voortkomen uit ongelijke toegang tot informatie, maar uit aantoonbare verschillen in bestuurlijke vastlegging. De waargenomen patronen, waaronder bottlenecks, plafond-effecten en interne disbalans, zijn daarmee inhoudelijk interpreteerbaar en methodologisch verdedigbaar. Deze expliciete omgang met datacomplexiteit vormt een noodzakelijke voorwaarde voor de betrouwbaarheid van alle verdere analyses in dit referentiekader.

2.3 Operationalisatie en scoring per domein

Om digitale volwassenheid op een consistente en reproduceerbare manier te kunnen beschrijven, is per domein een expliciete operationalisatie toegepast. Deze operationalisatie vertaalt het abstracte begrip bestuurlijke borging naar concrete, toetsbare observaties in openbare bronnen.

Van concept naar observatie

Voor elk van de vijf domeinen is vooraf vastgelegd welke typen bestuurlijke documenten relevant zijn, zoals kadernota's, beleidsplannen, vastgestelde strategieën, governance-structuren en verantwoordingsdocumenten. Daarnaast is bepaald welke mate van vastlegging vereist is, variërend van formele vaststelling tot structurele inbedding in beleid en governance. Expliciet is vastgelegd welke signalen niet volstaan, waaronder intenties, pilots of projectbeschrijvingen zonder bestuurlijke bekrachtiging. De beoordeling per domein is daarmee gebaseerd op aantoonbare bestuurlijke vastlegging en niet op aannames over uitvoering, ambitie of feitelijke activiteit.

Consistente scoringscriteria

Voor alle domeinen geldt dezelfde onderliggende scoringslogica, zoals beschreven in hoofdstuk 1.6. Daarbij is gewerkt met een zespuntsschaal van 0 tot en met 5, waarbij score 0 staat voor het volledig ontbreken van bestuurlijke vastlegging en score 5 een theoretisch niveau van volledige, consistente en adaptieve borging beschrijft. In de onderzochte dataset zijn uitsluitend scores tussen 1 en 4 waargenomen.

De toepassing van de scoringslogica per domein volgt steeds dezelfde stappen. Eerst vindt een inventarisatie plaats van publiek beschikbare bestuurlijke documenten, waaronder vastgestelde beleidsstukken, kaders, governance-afspraken en verantwoordingsinformatie. Vervolgens worden deze documenten getoetst aan de scoringsrubriek, waarbij wordt beoordeeld in hoeverre het domein expliciet is benoemd, formeel is vastgesteld, structureel is ingebed en samenhang vertoont met andere bestuurlijke kaders. De uiteindelijke score weerspiegelt uitsluitend de mate van

bestuurlijke borging en verantwoording, niet wat operationeel mogelijk of feitelijk uitgevoerd wordt.

Door deze uniforme werkwijze zijn de scores per domein intern consistent, onderling vergelijkbaar en herhaalbaar.

Geen domeinspecifieke uitzonderingen

Voor geen enkel domein is een afwijkende of soepelere beoordelingslogica toegepast. Lagere scores in het domein Innovatie & Veranderkracht weerspiegelen geen andere meetlat, maar het feit dat bestuurlijke vastlegging daar aantoonbaar vaker minder expliciet en minder structureel is. Hogere scores in domeinen als Informatiebeveiliging & Privacy vloeien evenmin voort uit ruimere interpretatie, maar uit de aanwezigheid van duidelijke, domein overstijgende wettelijke kaders, formele besluitvorming en expliciete verantwoordingsstructuren.

Consistentie en herhaalbaarheid van de scoring

De operationalisatie per domein is zodanig ingericht dat dezelfde broninformatie bij herhaling tot dezelfde score leidt. Verschillen tussen gemeenten zijn daarmee herleidbaar tot aantoonbare verschillen in bestuurlijke vastlegging, terwijl interpretatieve ruimte bewust is geminimaliseerd. De gehanteerde scoringslogica en domeinspecifieke criteria zijn expliciet en consistent toegepast binnen het onderzoek, waardoor de analyse herhaalbaar is en externe toetsing en hergebruik van de methodiek in beginsel mogelijk zijn.

Positionering binnen het onderzoek

Deze operationalisatie vormt de brug tussen de conceptuele keuzes uit hoofdstuk 1 en de empirische analyses in de hoofdstukken die volgen. Zij maakt het mogelijk om digitale volwassenheid niet als abstract begrip te benaderen, maar als empirisch observeerbaar systeemgedrag. Alle verdere patronen, profielen en systeembegrenzungen die in dit referentiekader worden beschreven, zijn rechtstreeks terug te voeren op deze consistente en expliciet afgebakende scoringsmethodiek.

2.4 Robustheid en stabiliteit van de metingen

Dit onderzoek is strikt beschrijvend opgezet. Binnen die opzet is expliciet aandacht besteed aan de robuustheid en stabiliteit van de gebruikte metingen, met als doel te waarborgen dat de beschreven patronen niet het resultaat zijn van toevallige uitschieters, dataproblemen of arbitraire scoringskeuzes, maar een consistent beeld vormen op basis van een omvangrijke set publiek vastgelegde bestuurlijke documenten.

Voor alle vijf domeinen is vooraf vastgesteld dat er voldoende publiek toegankelijke, bestuurlijk relevante informatie beschikbaar is om tot een onderbouwde beoordeling te komen. Daarbij is consequent onderscheid gemaakt tussen informatie die niet publiek vindbaar is en situaties waarin

informatie wel vindbaar is, maar bestuurlijke borging ontbreekt. Lage scores kunnen daarmee niet worden verklaard door dataproblemen, maar uitsluitend door het ontbreken van formele vastlegging. Dit geldt expliciet ook voor het domein Innovatie & Veranderkracht, waar lagere scores samenhangen met de aard van bestuurlijke borging en niet met documentdichtheid.

Om te toetsen of het gekozen beschrijvende referentiepunt representatief is voor het landelijke beeld, zijn meerdere stabiliteitscontroles uitgevoerd. Gemiddelde, mediaan en getrimde gemiddelden per domein en voor de totaalscore blijken nagenoeg samen te vallen. Dit wijst erop dat het beeld niet wordt gedomineerd door uitschieters of een beperkte subgroep van gemeenten, maar gedragen wordt door een brede kern binnen de dataset.

Daarnaast is een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarin per domein kleine variaties in scores zijn gesimuleerd. Deze analyse laat zien dat individuele gemeentelijke scores marginaal kunnen verschuiven, maar dat het landelijke patroon, de verdeling en de onderlinge positionering van domeinen stabiel blijven. Geen van de kernpatronen in dit referentiekader is afhankelijk van randgevallen of minimale scoreverschillen.

De combinatie van expliciete operationalisatie en deze stabiliteitscontroles beperkt de interpretatieve ruimte bewust. Waar onzekerheid aanwezig is, leidt dit tot terughoudendheid in waardering en niet tot veronderstellingen of opschaling van scores. Daarmee blijft de analyse beschrijvend en methodologisch consistent.

Deze robuustheid legitimeert het gebruik van beschrijvende gemiddelden, verdelingen, dichtheidszones en profielanalyses in de hoofdstukken die volgen. Zij legitimeert nadrukkelijk geen causale interpretaties, voorspellingen of effectclaims. De waarde van dit onderzoek ligt niet in verklaren, maar in het betrouwbaar zichtbaar maken van patronen en systeemgedrag.

Met deze paragraaf is het methodologische fundament gelegd waarop het empirische deel van dit referentiekader rust. De hoofdstukken die volgen kunnen daardoor worden gelezen als een samenhangend en stabiel systeembeeld van digitale volwassenheid binnen Nederlandse gemeenten, niet als een toevallige momentopname of beoordelingsinstrument.

2.5 Reproduceerbaarheid en herbruikbaarheid van het referentiekader

Waar hoofdstuk 1 de methodologische uitgangspunten van reproduceerbaarheid vastlegt, beschrijft deze paragraaf hoe dit referentiekader in de praktijk stabiel kan worden toegepast over tijd en contexten heen. Een kernvoorwaarde voor de legitimiteit van dit onderzoek is dat het analytische proces navolgbaar en herhaalbaar is. Reproduceerbaarheid wordt in dit referentiekader niet opgevat als het exact herhalen van individuele scores, maar als het kunnen herhalen van het analytische proces en het opnieuw herkennen van patronen binnen vergelijkbare bestuurlijke contexten.

Het onderzoek is zo ingericht dat elke stap in het proces navolgbaar en herhaalbaar is. De selectie van gemeenten is expliciet vastgelegd, de gebruikte domeinen en definities zijn vooraf gedefinieerd, de scoringslogica is uniform toegepast en alle beoordelingen zijn gebaseerd op publiek verifieerbare bronnen. Een externe onderzoeker die dezelfde bronnen raadpleegt en dezelfde methodologische keuzes hanteert, kan het onderzoek in essentie reproduceren en tot een vergelijkbaar patroonbeeld komen, ook wanneer individuele scores marginaal kunnen verschillen.

Het onderzoek is daarnaast expliciet temporeel afgebakend. De analyse richt zich op de periode 2022–2025. In de beoordeling zijn documenten betrokken die in deze periode bestuurlijk van kracht waren of aantoonbaar doorwerking hadden, ook wanneer zij formeel in eerdere jaren zijn vastgesteld. Beleidsstukken, kaders of governance-afspraken uit 2021 of eerder zijn uitsluitend meegenomen indien zij in de onderzoeksperiode nog golden, werden herbevestigd of zichtbaar functioneerden als geldend bestuurlijk kader. Deze afbakening waarborgt dat het onderzoek een actueel en bestuurlijk relevant beeld geeft van digitale volwassenheid, zonder uitsluitend recente beleidsproductie te belonen of structurele borging over langere tijd uit het zicht te laten verdwijnen.

Volledige score-identiteit is binnen dit type onderzoek noch realistisch, noch wenselijk. De beoordeling van bestuurlijke borging vergt interpretatie binnen vastgestelde kaders. Reproduceerbaarheid wordt hier daarom gedefinieerd als consistentie in scorebanden, herkenbaarheid van domeinpatronen en stabiliteit van configuraties, zones en systeemgedrag. Deze benadering sluit aan bij de beschrijvende en niet-normatieve aard van het onderzoek.

Het ontwikkelde referentiekader is niet gekoppeld aan één momentopname of een specifieke beleidsperiode. Juist doordat het onderzoek is gebaseerd op bestuurlijke vastlegging in plaats van beleidsintenties of projectstatus, is het kader geschikt voor herhaald gebruik in de tijd, en daarmee voor bestuurlijk gebruik als duidingsinstrument. Het maakt mogelijk het kader op een later moment opnieuw toe te passen, veranderingen in bestuurlijke borging zichtbaar te maken en verschuivingen in profiel en samenhang te volgen zonder het referentiekader zelf te wijzigen. Het kader fungeert daarmee als een stabiele beschrijvende lens, niet als een normatief meetinstrument.

De reproduceerbaarheid en herbruikbaarheid van het referentiekader legitimeren het gebruik ervan als empirisch referentiepunt, als duidingsinstrument en als gemeenschappelijke taal voor gesprek. Zij legitimeren nadrukkelijk niet het gebruik als benchmark, het opstellen van ranglijsten of het verbinden van scores aan prestatiebeoordeling of beloning. Deze begrenzing is essentieel om de bestuurlijke neutraliteit en analytische zuiverheid van het kader te behouden.

Met deze paragraaf is het methodologische fundament van het onderzoek afgerond. De hoofdstukken die volgen bouwen voort op een referentiekader dat conceptueel helder is afgebakend, empirisch robuust is ingericht en methodologisch reproduceerbaar is toegepast. Daarmee kan het empirische beeld van digitale volwassenheid dat in de volgende hoofdstukken wordt geschetst worden gelezen als een betrouwbaar en consistent systeembeeld, niet als een toevallige momentopname of beoordelingsinstrument.

Hoofdstuk 3 – Het nationale referentiekader

Een beschrijvend beeld van digitale volwassenheid in Nederland

Dit hoofdstuk schetst het landelijke beeld van digitale volwassenheid op basis van de totaalscore: het rekenkundig gemiddelde van de vijf afzonderlijke domeinscores. Deze totaalscore is geen beoordelingsmaatstaf en geen samenvatting van kwaliteit, maar een beschrijvend ankerpunt dat zichtbaar maakt hoe digitale volwassenheid zich op nationale schaal manifesteert.

Het landelijke beeld fungeert in dit referentiekader als referentie vóórdat verschillen, profielen en interne disbalans verder worden uitgediept. Het maakt zichtbaar waar het zwaartepunt van de verdeling ligt, welke bandbreedte structureel voorkomt en hoe groot de onderlinge variatie tussen gemeenten is, zonder rangorde of hiërarchie te introduceren.

Daarmee biedt dit hoofdstuk het noodzakelijke kader voor de analyses die volgen. Niet het niveau op zichzelf staat centraal, maar het patroon dat ontstaat wanneer digitale volwassenheid als samenhangend bestuurlijk fenomeen wordt bekeken. Dit hoofdstuk laat zien wat zichtbaar wordt wanneer dat geheel in één beeld wordt gevat en vormt zo het uitgangspunt voor het verdere duiden van verschillen, verhoudingen en spanningen binnen dat landelijke patroon.

3.1 Het landelijke beeld in woorden

Wanneer digitale volwassenheid van Nederlandse gemeenten in samenhang wordt bekeken, ontstaat een herkenbaar maar niet eenduidig landelijk beeld. Nederland bevindt zich bestuurlijk gezien niet in een beginfase, maar evenmin niet in een eindstadium. Digitale thema's zijn in vrijwel alle gemeenten structureel op de agenda gekomen en op meerdere domeinen formeel vastgelegd. Tegelijkertijd laat het landelijke beeld zien dat deze ontwikkeling zelden gelijkmatig verloopt.

Het zwaartepunt van digitale volwassenheid ligt rond een professioneel basisniveau van bestuurlijke borging. In dat gebied opereren de meeste gemeenten: met vastgestelde kaders, verantwoordingsstructuren en domeinspecifiek beleid, maar met duidelijke verschillen in samenhang, prioritering en interne balans. Volledig doorontwikkelde en consistent uitgebalanceerde profielen blijken zeldzaam.

Het landelijke beeld wordt daarmee gekenmerkt door relatieve nabijheid in totaalscores, maar aanzienlijke variatie in onderliggende opbouw. Gemeenten bevinden zich vaak numeriek dicht bij elkaar, terwijl hun digitale volwassenheid zich bestuurlijk heel verschillend manifesteert. Juist deze combinatie, beperkte numerieke spreiding en grote inhoudelijke diversiteit, vormt een terugkerend kenmerk van digitale volwassenheid in Nederland.

Dit hoofdstuk beschrijft dat landelijke beeld eerst in zijn geheel, voordat in latere hoofdstukken wordt ingezoomd op profielen, interne disbalans en domeinspecifieke spanningsvelden. Het doel is niet om verschillen te beoordelen, maar om het speelveld te schetsen waarbinnen digitale volwassenheid zich bestuurlijk organiseert.

3.2 Kernstatistieken van de totaalscore (n = 118)

Wanneer digitale volwassenheid van Nederlandse gemeenten als geheel wordt beschouwd, ontstaat een helder en samenhangend landelijk beeld. De verdeling van de totaalscore laat zien waar het zwaartepunt van bestuurlijke borging ligt en hoe groot de onderlinge variatie in de praktijk is. De kernstatistieken van deze verdeling zijn weergegeven in onderstaande tabel.

Statistiek	Waarde
Gemiddelde	3,23
Mediaan	3,20
Standaarddeviatie	0,36
Minimum	2,40
Q1 (25%)	3,00
Q3 (75%)	3,60
Interkwartielafstand (IQR)	0,60
Maximum	4,00

Het zwaartepunt van de gemeenten bevindt zich rond een totaalscore van circa 3,2. Dit niveau correspondeert met een situatie waarin digitale thema's op meerdere domeinen bestuurlijk zijn verankerd en professioneel zijn vastgelegd, zonder dat sprake is van volledige gelijkmatigheid of interne samenhang. Het landelijke beeld wordt daarmee gekenmerkt door een brede middengroep van gemeenten die digitaal bestuurlijk 'op orde' zijn, maar waarin digitale volwassenheid zich ongelijkmatig en met zichtbare interne verschillen manifesteert.

Tegelijkertijd maakt de verdeling zichtbaar dat digitale volwassenheid zich binnen het landelijke patroon niet homogeen manifesteert. Een betekenisvol deel van de gemeenten bevindt zich onder de grens van 3,0, terwijl scores richting de bovenzijde van de schaal, rond 4,0, slechts bij een beperkt aantal gemeenten voorkomen. De interkwartielafstand van 0,60 laat zien dat de centrale helft van de gemeenten zich concentreert tussen 3,0 en 3,6, maar dat daarbinnen en daarbuiten structurele verschillen in bestuurlijke borging blijven bestaan.

Hoewel de statistische spreiding op het eerste gezicht beperkt lijkt, is zij bestuurlijk relevant. Kleine numerieke verschillen in totaalscore weerspiegelen in de praktijk vaak wezenlijke verschillen in

samenhang, consistentie en onderlinge afstemming tussen domeinen. De totaalscore fungeert in dit onderzoek daarom nadrukkelijk als contextueel referentiepunt: zij schetst het landelijke beeld, maar vormt geen eindconclusie, oordeel of maatstaf voor individuele gemeenten.

3.3 Vorm van de verdeling

De verdeling van de totaalscore laat zien dat digitale volwassenheid zich landelijk concentreert rond een score van circa 3,2. Tegelijkertijd maakt de verdeling zichtbaar dat deze concentratie niet gelijkstaat aan homogeniteit. De waargenomen scores bewegen zich binnen een bandbreedte van 2,4 tot 4,0 en beslaan daarmee een betekenisvol spectrum van bestuurlijke borging.

Hoewel op basis van de interkwartielafstand geen statistische uitschieters worden geïdentificeerd, is de spreiding binnen de verdeling bestuurlijk relevant. Een substantieel deel van de gemeenten bevindt zich structureel onder een totaalscore van 3,0. Deze onderzijde vormt geen incidentele rand, maar een herkenbaar en omvangrijk segment binnen het landelijke beeld. Digitale volwassenheid manifesteert zich daarmee niet uitsluitend rond het middensegment, maar kent duidelijke verschillen in mate en samenhang van bestuurlijke borging.

Binnen deze bandbreedte is sprake van een herkenbaar getrappt patroon. Dit patroon is een direct gevolg van de meetopzet. De totaalscore is berekend als het gemiddelde van vijf discrete domeinscores, waardoor slechts specifieke scorewaarden mogelijk zijn, telkens in stappen van 0,2. Concentraties rond waarden als 3,0, 3,2, 3,4 en 3,6 zijn daarmee een logisch rekenkundig effect van de schaal en geen aanwijzing voor inhoudelijke clustering of segmentatie.

De vorm van de verdeling onderstreept het karakter van de totaalscore als beschrijvend referentiepunt. Zij laat zien waar het zwaartepunt van het landelijke beeld ligt, maar maakt ook zichtbaar dat verschillen tussen gemeenten zich niet beperken tot marginale afwijkingen rond het gemiddelde. Betekenisvolle verschillen in digitale volwassenheid manifesteren zich in dit onderzoek in de positionering binnen de verdeling en, vooral, in de onderliggende verhoudingen en interne profielen tussen domeinen.

3.4 Percentielen als referentiekader (zonder rangorde)

Om het landelijke beeld te duiden zonder gemeenten onderling te rangschikken, maakt dit onderzoek gebruik van percentielen. Percentielen beschrijven de positie van een score binnen de totale verdeling en bieden daarmee context, zonder een volgorde, hiërarchie of relatieve waardering tussen individuele gemeenten te introduceren.

Percentieltabel totaalscore (n = 118)

10e percentiel: 2,8

25e percentiel: 3,0

40e percentiel: 3,2

50e percentiel (mediaan): 3,2

60e percentiel: 3,4

75e percentiel: 3,6

90e percentiel: 3,6

Deze verdeling laat zien dat een groot deel van de gemeenten zich bevindt binnen een relatief smalle bandbreedte rond de mediaan. De onderzijde van het landelijke beeld concentreert zich rond een totaalscore van 3,0, terwijl de bovenzijde in deze dataset veelal uitkomt op 3,6. Scores boven dit niveau komen slechts in beperkte mate voor en vormen geen afzonderlijk of dominant segment binnen de verdeling.

Het gebruik van percentielen maakt het mogelijk het landelijke beeld te positioneren zonder normatieve betekenis toe te kennen aan specifieke scorewaarden. Een hogere of lagere percentielpositie zegt niets over kwaliteit, effectiviteit of beleid, maar beschrijft uitsluitend hoe frequent bepaalde niveaus van bestuurlijke borging binnen de dataset voorkomen. Daarmee functioneren percentielen in dit onderzoek als contextueel hulpmiddel, niet als beoordelingsinstrument.

3.5 Dichtheidszones (beschrijvend)

Op basis van de percentielverdeling en de discrete opbouw van de totaalscore kan het landelijke beeld van digitale volwassenheid worden beschreven aan de hand van zogenoemde dichtheidszones. Deze zones maken zichtbaar waar scores zich binnen de verdeling concentreren. Zij geven nadrukkelijk geen betekenis aan het niveau zelf en bevatten geen impliciete duiding van prestaties of beleid.

De gehanteerde zones zijn expliciet beschrijvend van aard en worden uitsluitend gebruikt als analytisch hulpmiddel. Zij maken het mogelijk om latere analyses naar interne profielen, disbalans en domeinverhoudingen op een consistente manier te structureren, zonder een rangorde, ontwikkelpad of hiërarchie te introduceren.

De in dit onderzoek onderscheiden dichtheidszones zijn als volgt gedefinieerd.

Scores tot en met 2,8 bevinden zich in het onderste deel van de verdeling. Deze zone omvat een substantieel deel van de gemeenten en markeert het gebied waar de mate van bestuurlijke borging duidelijk onder het landelijke middensegment ligt.

Een totaalscore van 3,0 vormt een herkenbare concentratie aan de onderzijde van het middensegment. Deze score fungeert in meerdere analyses als analytisch referentiepunt, niet als normatieve grens.

Een totaalscore van 3,2 is het meest voorkomende scoregebied binnen de dataset. Dit punt valt samen met de mediaan van de verdeling en vertegenwoordigt het zwaartepunt van het landelijke beeld.

Scores tussen 3,4 en 3,6 vormen het bovenste middensegment. In deze zone bevindt zich een aanzienlijk deel van de gemeenten, waarbij de mate van concentratie zichtbaar afneemt naarmate scores richting de bovenzijde van de verdeling bewegen.

Scores boven 3,6 liggen aan de bovenzijde van de verdeling. Deze komen binnen de dataset beperkt voor en vertegenwoordigen een relatief kleine groep gemeenten, zonder dat daarmee een afzonderlijke categorie of eindniveau wordt gesuggereerd.

Deze indeling maakt het mogelijk om verschillen in interne disbalans, domeinconfiguraties en spanningsvelden per zone te analyseren, zonder daarbij een ontwikkelrichting of waardering te impliceren. De dichtheidszones beschrijven uitsluitend waar gemeenten zich binnen het landelijke patroon bevinden, niet waar zij zouden moeten staan.

3.6 Afbakening

Dit hoofdstuk introduceert geen ranking, geen hiërarchie en geen kwalificatie van gemeenten. Er worden geen “top-gemeenten” aangewezen en er wordt geen normatieve ondergrens, streefwaarde of ontwikkelrichting gesuggereerd.

Het hoofdstuk beschrijft uitsluitend het landelijke beeld zoals dat empirisch uit de data naar voren komt: de bandbreedte van scores, de mate van concentratie binnen de verdeling en de percentielposities die fungeren als beschrijvend referentiekader voor verdere analyses in dit referentiekader.

De gepresenteerde statistieken en dichtheidszones hebben geen zelfstandige betekenis buiten deze context. Zij worden uitsluitend gebruikt om patronen, profielen en spanningsvelden in latere hoofdstukken consistent en vergelijkbaar te duiden, zonder beoordeling, rangschikking of impliciete normstelling te introduceren.

Hoofdstuk 4 – Digitale volwassenheid is geen uniforme beweging

Hoe domeinen structureel verschillen in borging en variatie

In het vorige hoofdstuk is het landelijke beeld van digitale volwassenheid geschetst aan de hand van de totaalscore. Dat beeld laat zien dat een groot deel van de gemeenten zich bevindt rond een professioneel niveau van bestuurlijke borging. Tegelijkertijd is die totaalscore per definitie een samenvatting: zij zegt iets over het geheel, maar verbergt hoe digitale volwassenheid zich intern over verschillende domeinen verdeelt.

Dit hoofdstuk verlegt daarom de focus van het totale beeld naar de onderliggende structuur. Niet de totaalscore staat hier centraal, maar de afzonderlijke domeinen waaruit digitale volwassenheid is opgebouwd. Het doel is nadrukkelijk niet om domeinen normatief te vergelijken, maar om zichtbaar te maken of en hoe zij zich verschillend gedragen binnen het landelijke patroon.

De analyse richt zich daarbij op twee samenhangende dimensies: het gemiddelde volwassenheidsniveau per domein en de mate van spreiding tussen gemeenten binnen dat domein. Samen maken deze dimensies zichtbaar of domeinen zich landelijk uniform ontwikkelen, dan wel uiteenlopende patronen van borging, stabiliteit en variatie vertonen.

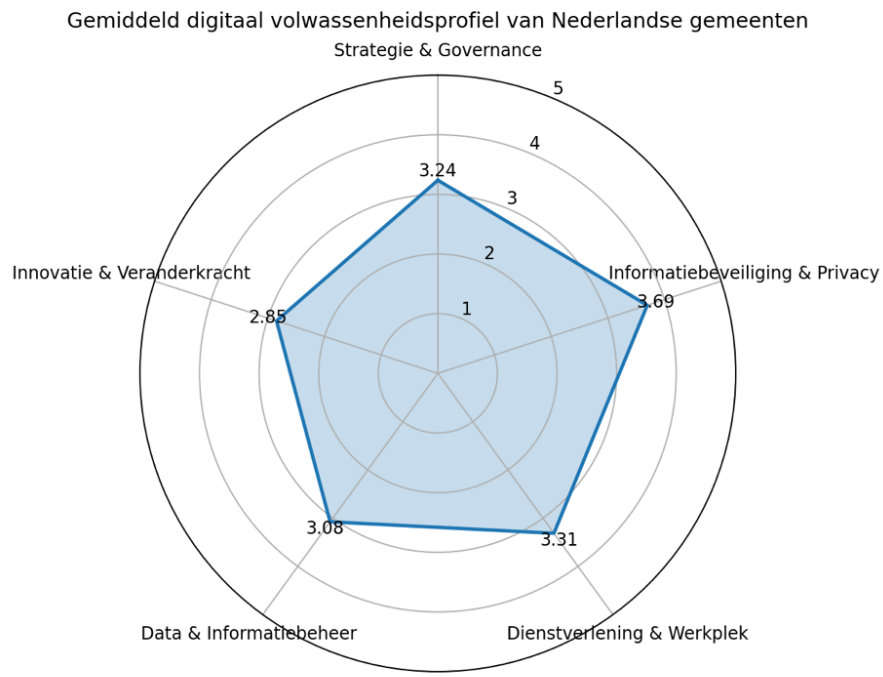
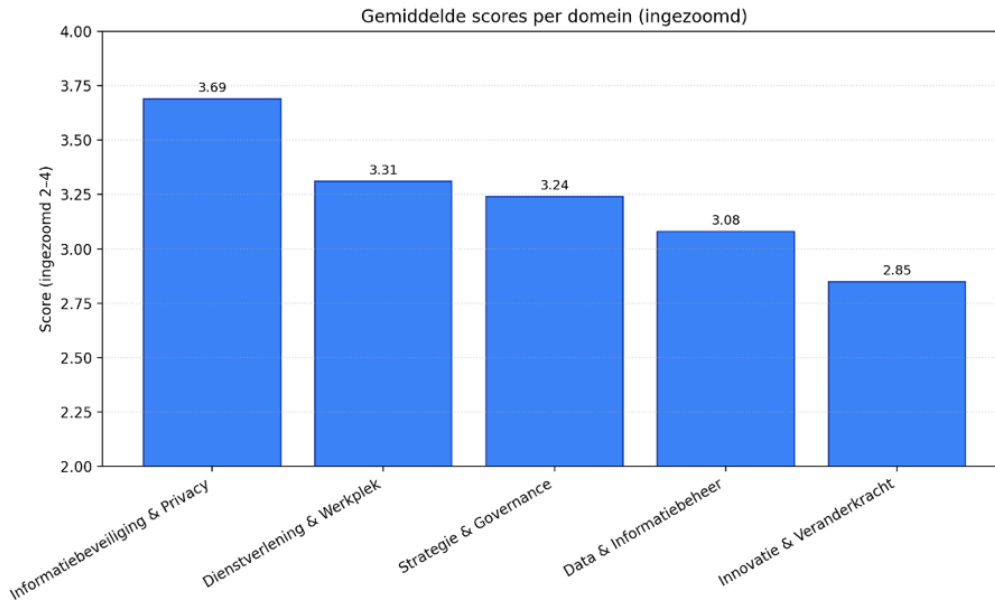
De centrale vraag in dit hoofdstuk luidt daarom: gedragen de vijf domeinen van digitale volwassenheid zich vergelijkbaar, of wijzen de empirische gegevens op structurele verschillen in dynamiek en spreiding tussen domeinen?

Het antwoord op deze vraag vormt een eerste empirische indicatie dat digitale volwassenheid niet kan worden begrepen als één uniforme beweging. In plaats daarvan tekent zich een beeld af van digitale volwassenheid als een samengesteld profiel, waarin domeinen onder verschillende bestuurlijke en institutionele logica's tot ontwikkeling komen.

4.1 Gemiddelde volwassenheid per domein

Wanneer digitale volwassenheid wordt uitgesplitst naar de afzonderlijke domeinen, ontstaat een helder en consistent patroon van structurele verschillen. Deze verschillen worden zichtbaar wanneer per domein het gemiddelde volwassenheidsniveau over alle onderzochte gemeenten wordt beschouwd.

De onderstaande gemiddelden dienen uitsluitend ter positionering van de domeinen ten opzichte van elkaar. Zij vormen geen rangorde, geen normatief oordeel en geen maatstaf voor kwaliteit of effectiviteit, maar beschrijven waar bestuurlijke borging zich landelijk per domein concentreert.



Overzicht gemiddelde domeinscores (n = 118):

- **Informatiebeveiliging & Privacy:** gemiddeld **3,69** (mediaan 4,0)
- **Dienstverlening & Werkplek:** gemiddeld **3,31** (mediaan 3,0)

- **Strategie & Governance:** gemiddeld **3,24** (mediaan 3,0)
- **Data & Informatiebeheer:** gemiddeld **3,08** (mediaan 3,0)
- **Innovatie & Veranderkracht:** gemiddeld **2,85** (mediaan 3,0)

Dit overzicht laat zien dat Informatiebeveiliging & Privacy zich duidelijk onderscheidt van de andere domeinen door een hoger gemiddeld volwassenheidsniveau. In een groot deel van de gemeenten is dit domein bestuurlijk vergaand vastgelegd en genormeerd, wat resulteert in een landelijk beeld dat dicht tegen niveau 4 aan ligt.

Dienstverlening & Werkplek en Strategie & Governance bevinden zich gemiddeld licht boven score 3. In beide domeinen is sprake van een brede middengroep waarin bestuurlijke borging structureel aanwezig is, met daarnaast een substantiële groep gemeenten die doorontwikkelt richting een hoger niveau van samenhang en formaliteit.

Data & Informatiebeheer vertoont een opvallend stabiel beeld rond score 3. Het gemiddelde ligt dicht bij de mediaan en de spreiding is beperkt, wat wijst op een relatief uniform niveau van bestuurlijke borging binnen dit domein.

Innovatie & Veranderkracht wijkt zichtbaar af van dit patroon. Dit domein kent het laagste gemiddelde volwassenheidsniveau van alle vijf domeinen. Daarmee manifesteert innovatie zich landelijk minder sterk als bestuurlijk geborgd domein dan de overige onderdelen van digitale volwassenheid.

Deze verschillen maken zichtbaar dat digitale volwassenheid zich niet gelijkmatig over alle domeinen ontwikkelt. Sommige domeinen bereiken landelijk sneller en breder een hoger niveau van bestuurlijke borging, terwijl andere domeinen structureel op een lager gemiddeld niveau blijven.

Het is van belang te benadrukken dat deze bevindingen strikt beschrijvend zijn. De gemiddelde scores zeggen niets over ambitie, inzet of kwaliteit van individuele gemeenten, maar laten uitsluitend zien hoe bestuurlijke borging zich feitelijk verdeelt binnen het gemeentelijke digitale landschap.

4.2 Spreiding en homogeniteit per domein

Naast verschillen in gemiddelde volwassenheidsniveaus is de spreiding per domein een cruciale analytische dimensie. Waar het gemiddelde iets zegt over het landelijke niveau van bestuurlijke borging, laat de spreiding zien in hoeverre gemeenten binnen een domein naar elkaar toe zijn gegroeid of juist uiteenlopende posities innemen. Spreiding maakt daarmee zichtbaar of een domein zich landelijk heeft gestabiliseerd, dan wel ruimte laat voor structurele variatie.

De analyse laat zien dat deze homogeniteit sterk verschilt tussen de vijf domeinen. Informatiebeveiliging & Privacy vertoont een relatief beperkte spreiding. Gemeenten liggen hier dicht bij elkaar, met een geconcentreerde verdeling rond hogere scores. Dit wijst op een domein waarin bestuurlijke borging landelijk sterk is geconvergeerd, mede door expliciete wettelijke kaders, toezicht en uniforme verantwoordingsstructuren.

Data & Informatiebeheer is in statistische zin het meest homogeen van alle domeinen. Een groot deel van de gemeenten behaalt exact dezelfde score, wat resulteert in een zeer beperkte interkwartielafstand. Deze homogeniteit duidt niet op maximale volwassenheid, maar op een stabiel en uniform niveau van bestuurlijke borging dat zich landelijk heeft uitgekristalliseerd. Variatie binnen dit domein is daarmee beperkt, zowel aan de onder- als bovenzijde van de verdeling.

Innovatie & Veranderkracht laat een fundamenteel ander patroon zien. Dit domein kent de grootste spreiding van alle domeinen, met scores die zich uitstrekken over vrijwel de volledige schaal. Gemeenten nemen hier zeer uiteenlopende bestuurlijke posities in, variërend van minimale tot vergaande borging. Deze variatie is structureel van aard en weerspiegelt geen meetfouten, datacompleteid of schaalwerking, maar een domein waarin bestuurlijke keuzes, institutionele context en organisatorische dynamiek sterk uiteenlopen.

De verschillen in spreiding maken zichtbaar dat digitale volwassenheid zich niet alleen onderscheidt in niveau per domein, maar ook in mate van uniformiteit. Sommige domeinen hebben zich landelijk gestandaardiseerd en geconsolideerd, terwijl andere domeinen ruimte laten voor uiteenlopende bestuurlijke configuraties en ontwikkelingsnelheden. Strategie & Governance en Dienstverlening & Werkplek nemen daarbij een tussenpositie in: zij combineren een gemiddeld professioneel niveau met een merkbare, maar minder extreme spreiding tussen gemeenten. Daarmee wordt duidelijk dat digitale volwassenheid geen eendimensionaal verschijnsel is, maar zich per domein anders organiseert binnen het gemeentelijke systeem.

4.3 Hoogte en variatie als afzonderlijke dimensies

Wanneer het gemiddelde volwassenheidsniveau en de spreiding tussen gemeenten gezamenlijk worden beschouwd, ontstaat een fundamenteel analytisch inzicht: hoogte en variatie zijn geen afgeleide van elkaar, maar vormen zelfstandige dimensies van digitale volwassenheid. Per domein manifesteren deze dimensies zich in verschillende combinaties.

De empirische gegevens laten zien dat meerdere patronen naast elkaar voorkomen. Sommige domeinen combineren een hoog gemiddeld volwassenheidsniveau met een beperkte spreiding tussen gemeenten. Andere domeinen vertonen een gemiddeld niveau met een sterke concentratie rond één score, terwijl weer andere domeinen juist worden gekenmerkt door een lager gemiddeld niveau in combinatie met een brede en uitgesproken variatie.

Dit betekent dat een hoger gemiddeld volwassenheidsniveau niet automatisch samenvalt met grotere differentiatie tussen gemeenten, en evenmin dat een lager gemiddeld niveau duidt op uniformiteit, stagnatie of een gedeelde achterstandspositie. Niveau en spreiding vertellen verschillende verhalen over hoe bestuurlijke borging zich landelijk organiseert.

Deze constatering maakt zichtbaar dat domeinen niet alleen verschillen in hoe ver zij gemiddeld ontwikkeld zijn, maar ook in de mate waarin die ontwikkeling is geconvergeerd of uiteenloopt. Sommige domeinen bewegen zich richting collectieve stabiliteit en standaardisering, terwijl andere domeinen ruimte laten voor uiteenlopende bestuurlijke keuzes, tempo's en configuraties.

Daarmee wordt duidelijk dat digitale volwassenheid niet kan worden begrepen als één lineair groeipad waarop domeinen gezamenlijk opschuiven. Volwassenheid manifesteert zich als een meerdimensionaal profiel, waarin hoogte en variatie afzonderlijke, maar onderling samenhangende kenmerken vormen. Dit inzicht vormt een belangrijke bouwsteen voor de verdere analyse van interne disbalans en systeemgedrag in de hoofdstukken die volgen.

4.4 Eerste empirische aanwijzing: digitale volwassenheid is geen ladder

Indien digitale volwassenheid zich zou gedragen als één uniform ontwikkelpad, zouden de afzonderlijke domeinen vergelijkbare gemiddelde niveaus en vergelijkbare patronen van spreiding vertonen. Vooruitgang in het ene domein zou zich dan min of meer gelijktijdig en proportioneel vertalen naar vooruitgang in andere domeinen.

De empirische analyse laat zien dat dit beeld niet wordt ondersteund door de data.

In plaats daarvan ontstaat een consistent en reproduceerbaar patroon waarin digitale volwassenheid zich per domein verschillend manifesteert. Sommige domeinen vertonen landelijk een hoge mate van normering en convergentie, met beperkte onderlinge variatie tussen gemeenten. Andere domeinen laten juist een brede bandbreedte zien, met aanzienlijke verschillen in volwassenheidsniveau en minder voorspelbare verdelingen.

Deze verschillen zijn niet incidenteel en niet het gevolg van meetopzet of toeval, maar wijzen op structurele variatie in hoe domeinen bestuurlijk zijn ingebed. Digitale volwassenheid binnen gemeenten kan daarmee niet worden begrepen als één lineaire ladder waarop domeinen gezamenlijk omhoog bewegen.

Volwassenheid manifesteert zich veeleer als een meerdimensionaal profiel, waarin domeinen opereren onder verschillende bestuurlijke, institutionele en organisatorische logica's. Ontwikkeling voltrekt zich niet synchroon, noch volgens een vaste volgorde, maar langs parallelle en deels onafhankelijke lijnen.

Deze constatering vormt een eerste, strikt empirische bouwsteen voor de verdere analyse in dit referentiekader. In de volgende hoofdstukken wordt dit inzicht verdiept door te kijken naar interne disbalans binnen gemeenten, samenhang en asymmetrie tussen domeinen, en de wijze waarop digitale volwassenheid zich gedraagt als systeemfenomeen.

4.5 Afbakening

Dit hoofdstuk introduceert geen normatieve indeling van domeinen en suggereert geen ontwikkelrichting of wenselijk eindbeeld. De beschreven verschillen zijn gebaseerd op empirische patronen in gemiddelde scores en spreiding binnen de dataset en worden gepresenteerd als waarnemingen, niet als oordelen.

In de analyse wordt erkend dat domeinen opereren binnen verschillende institutionele en bestuurlijke contexten, waaronder wettelijke verplichtingen, toezichtskaders en formele verantwoordingsvereisten. Deze contextuele factoren worden benoemd waar zij zichtbaar bijdragen aan de mate van bestuurlijke borging, maar worden niet uitgewerkt tot causale verklaringen of beleidsmatige conclusies.

Het hoofdstuk beoogt daarmee niet te verklaren *waarom* domeinen zich verschillend ontwikkelen, maar maakt zichtbaar *dat* zij zich verschillend gedragen binnen het landelijke patroon. Uitspraken over onderliggende mechanismen, volgorde van ontwikkeling, effectiviteit van beleid of gewenste interventies vallen expliciet buiten de reikwijdte van dit hoofdstuk en van het onderzoek als geheel.

Deze afbakening is essentieel om de beschrijvende aard van het referentiekader te behouden. Zij borgt dat empirische patronen niet worden opgevat als impliciete richtingwijzers, maar als input voor reflectie en verdere duiding. Het hoofdstuk vormt daarmee een analytische schakel naar de vervolghoofdstukken, waarin de focus verschuift van verschillen tussen domeinen naar samenhang, interne disbalans en systeemgedrag binnen digitale volwassenheid.

Hoofdstuk 5 – Interne disbalans is de norm

Volwassenheid manifesteert zich als profiel, niet als gemiddelde

In veel benaderingen van digitale volwassenheid wordt verondersteld dat organisaties zich min of meer gelijkmatig ontwikkelen over alle digitale domeinen. Digitale ontwikkeling verschijnt in dat perspectief als een samenhangende beweging, waarin verschillen tussen domeinen tijdelijk zijn en op termijn worden gladgestreken door verdere professionalisering.

De empirische analyse van 118 Nederlandse gemeenten laat zien dat deze aanname slechts beperkt overeenkomt met de bestuurlijke praktijk. Digitale volwassenheid manifesteert zich binnen

gemeenten doorgaans niet als een uniform geheel, maar als een profiel: domeinen bevinden zich zelden op exact hetzelfde volwassenheidsniveau en vertonen in veel gevallen structurele onderlinge verschillen. Bij een substantieel deel van de gemeenten zijn deze verschillen niet marginaal, maar duidelijk en persistent.

Dit hoofdstuk laat zien dat interne differentiatie geen uitzondering is, maar een terugkerend en structureel kenmerk van digitale volwassenheid zoals die zich in de praktijk manifesteert. Door het perspectief te verschuiven van gemiddelde scores naar onderlinge verhoudingen tussen domeinen binnen één gemeente, verschuift ook het analytisch kader: van lineaire groei naar interne structuur. Digitale volwassenheid wordt daarmee empirisch benaderd als een samengesteld en gedifferentieerd profiel, en niet langer als één eendimensionale positie op een schaal.

5.1 Interne spreiding als basismeting

Voor elke gemeente is de interne spreiding vastgesteld als het verschil tussen de hoogste en laagste domeinscore (range = max – min) over de vijf onderzochte domeinen. Deze maat is bewust eenvoudig gehouden. Zij abstraheert volledig van richting, wenselijkheid en oorzakelijkheid en beschrijft uitsluitend de mate van interne differentiatie binnen één gemeente.

Juist deze eenvoud maakt de maat geschikt voor het doel van dit hoofdstuk. De range maakt onderlinge verschillen tussen domeinen zichtbaar zonder impliciete aannames te introduceren over ontwikkelvolgorde, samenhang of kwaliteit. De interne spreiding fungeert daarmee niet als beoordelingsinstrument, maar als een zuiver beschrijvende indicator van interne variatie.

Het landelijke beeld (n = 118) laat een duidelijke concentratie zien:

- Gemiddelde interne spreiding: 1,24
- Mediaan interne spreiding: 1
- Minimum: 0
- Maximum: 3

De verdeling van gemeenten over de mogelijke waarden van interne spreiding is als volgt:

- Range 0: 5 gemeenten
- Range 1: 85 gemeenten
- Range 2: 23 gemeenten
- Range 3: 5 gemeenten

Deze verdeling maakt twee empirische observaties direct zichtbaar. Ten eerste zijn volledig vlakke profielen uitzonderlijk: slechts een zeer klein aantal gemeenten kent exact gelijke scores op alle domeinen. Ten tweede zijn interne verschillen van twee of zelfs drie punten geen incidentele uitschieters, maar een structureel aanwezig patroon binnen de dataset. Interne spreiding blijkt

daarmee geen randverschijnsel, maar een kenmerk dat bij een betekenisvol deel van de gemeenten voorkomt.

5.2 Drie balansprofielen

Om de interne spreiding bestuurlijk leesbaar en onderling vergelijkbaar te maken, zijn gemeenten ingedeeld in drie balansprofielen. Deze indeling is uitsluitend gebaseerd op de gemeten interne spreiding tussen domeinen (range = hoogste minus laagste domeinscore) en introduceert geen aanvullende aannames, verklaringen of normatieve duiding.

De gehanteerde balansprofielen zijn strikt beschrijvend van aard en maken uitsluitend zichtbaar hoe groot de interne verschillen tussen domeinen zijn binnen één gemeente.

De drie onderscheiden profielen zijn:

Vlak profiel (range = 0)

Alle domeinen kennen exact dezelfde volwassenheidsscore. Er is geen meetbare interne differentiatie tussen domeinen.

Gespreid profiel (range = 1)

Er is sprake van duidelijke interne differentiatie tussen domeinen, waarbij het verschil één volwassenheidsniveau bedraagt. Digitale volwassenheid manifesteert zich hier als een samenhangend profiel waarin domeinen niet gelijk zijn ontwikkeld.

Sterk gespreid profiel (range ≥ 2)

Er is sprake van uitgesproken interne asymmetrie tussen domeinen. Digitale volwassenheid manifesteert zich hier als een profiel met duidelijke pieken en dalen, waarin domeinen zich op substantieel verschillende niveaus bevinden.

Deze driedeling abstraheert bewust van richting en inhoud. Zij zegt niets over welk domein relatief sterker of zwakker is ontwikkeld en impliceert geen ontwikkelpad, wenselijkheid of volgorde. De profielen maken uitsluitend zichtbaar hoe digitale volwassenheid zich intern structureert binnen gemeenten.

De landelijke verdeling over deze balansprofielen (n = 118) is scherp en consistent:

- Vlak profiel: 5 gemeenten (4,2%)
- Gespreid profiel: 85 gemeenten (72,0%)
- Sterk gespreid profiel: 28 gemeenten (23,7%)

Twee empirische observaties zijn hierbij van belang.

Ten eerste: een vlak profiel komt slechts bij een zeer klein deel van de gemeenten voor. Interne gelijkheid tussen domeinen blijkt daarmee geen dominante verschijningsvorm van digitale volwassenheid.

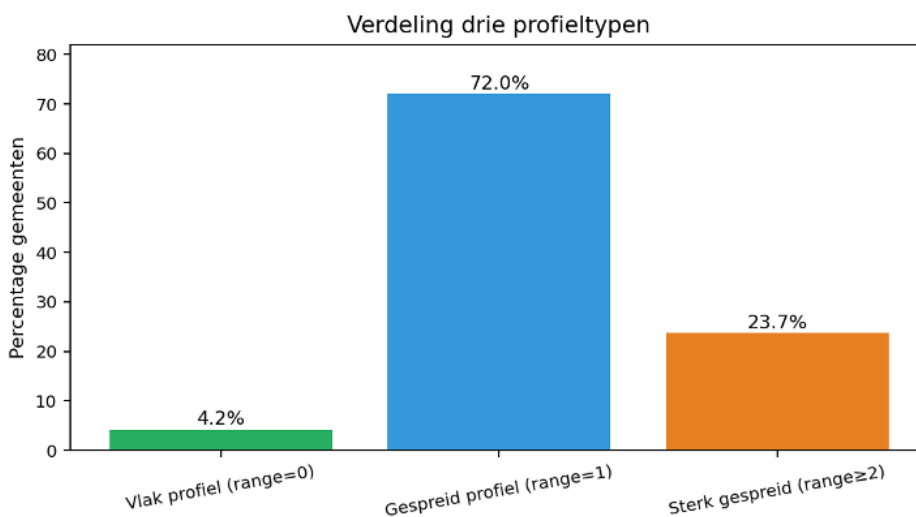
Ten tweede: bijna één op de vier gemeenten vertoont een sterk gespreid profiel. Deze gemeenten vormen geen randgroep of statistische uitzondering, maar een substantiële en structureel aanwezige categorie binnen het landelijke beeld.

Samen onderstrepen deze bevindingen dat interne differentiatie geen incidenteel verschijnsel is, maar een kernkenmerk van hoe digitale volwassenheid zich binnen gemeenten manifesteert. Volwassenheid verschijnt in de praktijk doorgaans als profiel, niet als intern uniform geheel.

Kader 5A: Interne disbalans in één oogopslag

Op basis van de analyse van 118 gemeenten:

- 72,0% van de gemeenten heeft een gespreid profiel (range = 1).
- 23,7% van de gemeenten heeft een sterk gespreid profiel (range \geq 2).
- 4,2% van de gemeenten heeft een vlak profiel (range = 0).
- Interne disbalans is daarmee geen uitzondering, maar een structureel kenmerk van digitale volwassenheid.
- De hoogste concentratie sterk gespreide profielen bevindt zich in Zone 2, waar 85,7% van de gemeenten een interne spreiding van twee of meer punten vertoont.



5.3 Disbalans concentreert zich: spanningszones in het volwassenheidsspectrum

Het patroon van interne spreiding is niet gelijkmatig verdeeld over het volwassenheidsspectrum. Door gemeenten te groeperen in volwassenheidszones op basis van hun totaalscore wordt zichtbaar dat interne disbalans zich niet willekeurig voordoet, maar zich structureel concentreert in specifieke scorebanden.

In dit referentiekader wordt gewerkt met de volgende zones, afgeleid van de empirisch dominante scorewaarden in de dataset:

- Zone 1: totaalscore < 2,8
- Zone 2: rond 3,0
- Zone 3: rond 3,2
- Zone 4: 3,4–3,6
- Zone 5: > 3,6

Deze zone-indeling is strikt beschrijvend. Zij dient uitsluitend om patronen in interne spreiding zichtbaar te maken en impliceert geen volgorde, ontwikkelpad of waardering.

Wanneer de gemiddelde interne spreiding per zone wordt bekeken, ontstaan duidelijke en consistente verschillen:

- Zone 1 (n = 22): gemiddelde interne spreiding 1,45
- Zone 2 (n = 21): gemiddelde interne spreiding 1,81
- Zone 3 (n = 25): gemiddelde interne spreiding 1,12
- Zone 4 (n = 40): gemiddelde interne spreiding 1,00
- Zone 5 (n = 10): gemiddelde interne spreiding 0,80

Deze cijfers laten zien dat interne differentiatie het sterkst geconcentreerd is in de lagere en middenzones van het volwassenheidsspectrum en afneemt naarmate de totaalscore hoger ligt. Interne disbalans is daarmee geen toevalsverschijnsel, maar vertoont een duidelijke samenhang met de positionering van gemeenten binnen het landelijke beeld.

Dit patroon wordt verder aangescherpt wanneer niet alleen naar gemiddelden wordt gekeken, maar naar de verdeling van balansprofielen per zone:

- Zone 2: 85,7% van de gemeenten heeft een sterk gespreid profiel (range ≥ 2)
- Zone 4: 100% van de gemeenten heeft een gespreid profiel (range = 1)
- Zone 5: geen sterk gespreide profielen; 20% van de gemeenten heeft een vlak profiel (range = 0)

Deze verdeling maakt zichtbaar dat bepaalde volwassenheidszones fungeren als spanningszones: scorebanden waarin gemeenten in totaalscore dicht bij elkaar liggen, maar intern sterk

uiteenlopende profielen vertonen. Met name rond een totaalscore van 3,0 blijken interne verschillen tussen domeinen het grootst te zijn.

Zonder een ontwikkelrichting te veronderstellen of causaliteit te claimen, onderbouwt deze analyse één empirisch punt bijzonder scherp: interne disbalans is niet alleen een algemeen kenmerk van digitale volwassenheid, maar manifesteert zich geconcentreerd en voorspelbaar binnen specifieke delen van het volwassenheidsspectrum. Juist daar waar gemeenten op basis van hun totaalscore ogenschijnlijk vergelijkbaar zijn, blijken hun interne configuraties het meest uiteen te lopen.

5.4 Disbalans is geen afwijking, maar een manifestatievorm

De centrale observatie van dit hoofdstuk is beschrijvend van aard: digitale volwassenheid manifesteert zich bij gemeenten doorgaans niet als een intern uniform geheel, maar als een gedifferentieerd profiel. In de meeste gemeenten is sprake van meetbare interne spreiding tussen domeinen (range ≥ 1), en bij een substantieel deel van de dataset, bijna één op de vier gemeente, is die spreiding uitgesproken (range ≥ 2).

Vanuit dit empirische perspectief is interne disbalans geen afwijking van een veronderstelde norm, maar een terugkerende en structurele verschijningsvorm van digitale volwassenheid in de praktijk. Verschillen tussen domeinen blijken geen incidenteel bijproduct of tijdelijk effect, maar een stabiel kenmerk van hoe digitale borging zich binnen gemeentelijke organisaties manifesteert.

Cruciaal is daarbij wat deze analyse expliciet niet doet. Zij:

- Verbindt geen normatieve kwalificaties aan profielen;
- Geeft geen verklaring voor het ontstaan van interne verschillen;
- Suggereert geen gewenste balans, volgorde of ontwikkelroute tussen domeinen.

De analyse maakt uitsluitend zichtbaar dát digitale volwassenheid zich intern differentieert en dat de mate van die differentiatie zelf een relevant empirisch kenmerk vormt. Uniformiteit is daarmee geen impliciet uitgangspunt of vanzelfsprekende eindtoestand, maar één van meerdere mogelijke configuraties waarin digitale volwassenheid zich kan uitdrukken.

Deze verschuiving, van disbalans als uitzondering naar disbalans als dominante verschijningsvorm, markeert een fundamenteel verschil met gangbare benaderingen waarin volwassenheid wordt opgevat als gelijkmatige, lineaire ontwikkeling. In deze dataset blijkt juist het profiel, en niet het gemiddelde, de meest kenmerkende manifestatie van digitale volwassenheid.

5.5 Implicatie voor het begrip digitale volwassenheid

De implicatie van deze analyse is primair conceptueel. Digitale volwassenheid laat zich niet adequaat begrijpen als één gemiddelde score die een organisatie als geheel representeert. Gemeenten met een identieke totaalscore kunnen intern wezenlijk verschillend zijn samengesteld, bijvoorbeeld als een relatief samenhangend profiel met beperkte interne spreiding, of als een profiel met uitgesproken asymmetrie tussen domeinen.

Dit profielkarakter blijkt bepalend voor hoe digitale volwassenheid zich in de praktijk manifesteert. In deze dataset verschijnt volwassenheid niet als één lineaire ladder waarop domeinen gezamenlijk en evenredig vooruitgaan, maar als een configuratie van domeinen die zich binnen dezelfde bestuurlijke context in verschillend tempo en onder uiteenlopende logica's ontwikkelen.

Een totaalscore rond de professionele standaard kan daarmee twee fundamenteel verschillende bestuurlijke werkelijkheden representeren. Enerzijds een organisatie waarin domeinen in samenhang zijn ontwikkeld, anderzijds een organisatie waarin aanzienlijke interne spanning bestaat tussen domeinen die ver uiteenlopen in mate van borging. Dat onderscheid blijft in ranglijsten, benchmarks en gemiddelden onzichtbaar, maar komt in deze analyse expliciet en structureel naar voren.

Opvallend is dat juist in de scorebanden waarin gemeenten op basis van een totaalscore als 'professioneel' zouden worden gepositioneerd, de interne disbalans het sterkst geconcentreerd is. Dit onderstreept dat het gemiddelde geen neutrale samenvatting is, maar een abstrahering die wezenlijke interne verhoudingen kan verhullen.

Daarmee verschuift het begrip digitale volwassenheid in dit onderzoek van een eendimensionale maat naar een meerdimensionaal profielbegrip. Volwassenheid wordt niet opgevat als een enkele positie op een schaal, maar als een samenstelling van domeinen waarvan de onderlinge verhoudingen, spanningen en asymmetrieën essentieel zijn voor bestuurlijke duiding.

5.6 Vooruitblik

De volgende hoofdstukken bouwen voort op het inzicht dat digitale volwassenheid zich primair manifesteert als een intern profiel en niet als een enkelvoudige score. Daarbij verschuift de analyse van het constateren van disbalans naar het begrijpen van de bestuurlijke betekenis ervan.

In hoofdstuk 6 wordt zichtbaar waarom ogenschijnlijk kleine numerieke verschillen binnen dit model bestuurlijk groot zijn. Daar wordt duidelijk hoe beperkte scoreverschillen in de praktijk samenhangen met wezenlijk andere vormen van borging, samenhang en bestuurlijke spanning. Hoofdstuk 7 verdiept dit beeld door te laten zien hoe domeinen zich niet-lineair en asymmetrisch tot elkaar verhouden, en hoe onderlinge afhankelijkheden en spanningen ontstaan binnen één

organisatie. In hoofdstuk 8 wordt digitale volwassenheid tenslotte benaderd als een systeem van herkenbare configuraties en patronen, in plaats van als een oplopende reeks scores.

Dit hoofdstuk vormt daarmee het analytische scharnierpunt van het referentiekader. Hier wordt digitale volwassenheid definitief losgekoppeld van het idee van gelijkmatige, lineaire groei en empirisch gepositioneerd als wat zij in deze dataset blijkt te zijn: een samengesteld profiel waarin samenhang, spanning en asymmetrie structureel onderdeel zijn van het volwassenheidsbeeld.

Vanaf dit punt verschuift de analyse van de vraag *hoe hoog* gemeenten gemiddeld scoren naar de vraag *hoe* volwassenheid zich intern organiseert. Daarmee wordt zichtbaar waarom een eendimensionale benadering tekortschiet en waarom inzicht in profiel, disbalans en configuratie essentieel is om digitale volwassenheid als bestuurlijk fenomeen te begrijpen.

Hoofdstuk 6 – Waarom één punt verschil bestuurlijk groot is

Kleine numerieke verschillen, grote bestuurlijke betekenis

In het voorgaande hoofdstuk is empirisch vastgesteld dat interne disbalans binnen gemeenten geen uitzondering is, maar een structureel kenmerk van digitale volwassenheid. Digitale volwassenheid manifesteert zich daarbij niet als een egaal gemiddelde, maar als een profiel waarin domeinen onderling verschillen in mate van bestuurlijke borging.

Om deze bevinding juist te kunnen duiden, is het noodzakelijk stil te staan bij de betekenis van één punt verschil binnen het gehanteerde volwassenheidsmodel. Zonder die duiding bestaat het risico dat interne verschillen worden gelezen als nuanceverschillen, terwijl zij in bestuurlijke termen een wezenlijk andere betekenis hebben.

Op het eerste gezicht lijken scoreverschillen beperkt. Het model werkt met een discrete schaal van 0 tot 5 en de meeste gemeenten bevinden zich in de bandbreedte rond de professionele standaard (score 3). Die ogenschijnlijke nabijheid suggereert een geringe afstand tussen gemeenten. In werkelijkheid verhuult zij dat de volwassenheidsschaal geen lineair meetinstrument is, maar een bestuurlijke ordening waarin elke score staat voor een kwalitatief onderscheiden vorm van borging.

Binnen dit model vertegenwoordigt één punt verschil geen graduele verbetering, maar een andere bestuurlijke realiteit. Het verschil tussen scores markeert overgangen tussen fundamenteel verschillende manieren waarop digitale thema's zijn vastgelegd, aangestuurd en geïntegreerd in beleid en organisatie. Juist daarom zijn ook ogenschijnlijk kleine numerieke verschillen bestuurlijk groot.

Dit hoofdstuk maakt expliciet waarom interne spreiding van één punt of meer niet kan worden afgedaan als marginaal, en waarom het profielmatige perspectief uit hoofdstuk 5 alleen betekenis krijgt wanneer scoreverschillen worden begrepen als kwalitatieve sprongen in bestuurlijke inrichting, niet als nuances binnen een glijdende schaal.

6.1 De volwassenheidsschaal is niet lineair

De gehanteerde volwassenheidsschaal is geen continu groeimodel waarin elke stap een gelijke of graduele vooruitgang vertegenwoordigt. Het betreft een discrete bestuurlijke schaal van 0 tot 5, waarin elke score staat voor een kwalitatief onderscheiden niveau van bestuurlijke borging.

De schaal ordent geen nuanceverschillen, maar onderscheidt wezenlijk verschillende vormen van inrichting, sturing en verankering. In dit onderzoek zijn de scores als volgt gedeut:

- **Score 0** staat voor het volledig ontbreken van bestuurlijke borging: digitale thema's zijn niet formeel vastgelegd en niet bestuurlijk herkenbaar in beleid, governance of verantwoording.
- **Score 1–2** staan voor afwezige tot fragmentaire borging: digitale thema's zijn incidenteel of deels aanwezig, maar missen structurele vastlegging, samenhang en expliciete bestuurlijke verankering.
- **Score 3** vertegenwoordigt de professionele standaard: digitale thema's zijn expliciet vastgelegd, bestuurlijk gedragen en structureel ingebed in beleid, organisatie en verantwoordingslijnen.
- **Score 4** duidt op vergaande borging: er is sprake van actieve sturing, samenhang over meerdere bestuurs- en organisatielagen heen en structurele doorontwikkeling voorbij het minimumniveau.
- **Score 5** fungeert in dit model als theoretisch ijkpunt voor digitale excellentie en is in dit onderzoek niet empirisch toegekend.

De overgang van score 2 naar score 3 markeert in de praktijk het verschil tussen incidenteel handelen en een consistent bestuurlijk en organisatorisch ingebedde aanpak. De overgang van score 3 naar score 4 is geen marginale optimalisatie, maar een kwalitatieve sprong richting structurele beheersing, integratie en samenhang.

Daarmee geldt binnen dit model expliciet: één punt verschil staat niet voor een nuance, maar voor een fundamenteel andere bestuurlijke realiteit.

6.2 Digitale volwassenheid ontwikkelt zich binnen een genormeerde context.

De bestuurlijke betekenis van scoreverschillen wordt versterkt door de context waarin gemeenten opereren. Meerdere digitale domeinen zijn in hoge mate genormeerd door wet- en regelgeving, toezichtarrangementen, landelijke kaders en sectorale standaarden. Dit geldt onder meer voor informatiebeveiliging, privacybescherming, continuïteit, gegevensbeheer en basale digitale dienstverlening.

In de praktijk betekent dit dat gemeenten op deze domeinen slechts beperkte beleidsvrijheid hebben om een laag niveau van bestuurlijke borging te hanteren. Er bestaat een professioneel minimum waaraan digitale inrichting en sturing moeten voldoen om bestuurlijk, juridisch en organisatorisch houdbaar te zijn. Binnen het gehanteerde volwassenheidsmodel correspondeert dit minimum in veel gevallen met score 3: de professionele standaard, waarin digitale thema's expliciet zijn vastgelegd, bestuurlijk worden gedragen en structureel zijn ingebed in beleid en organisatie.

Afwijken onder dit niveau is in een genormeerde context veelal niet duurzaam. Het impliceert kwetsbaarheid ten aanzien van toezicht, compliance, continuïteit en bestuurlijke verantwoording. Doorontwikkeling boven dit niveau richting score 4, vergt daarentegen bewuste bestuurlijke keuzes, aanvullende investeringen en een hogere mate van samenhang tussen beleid, uitvoering en sturing.

Binnen een dergelijke genormeerde omgeving krijgt interne disbalans een andere betekenis dan in een volledig vrije ontwikkelcontext:

- Een verschil van één punt (bijvoorbeeld score 3 versus score 4) weerspiegelt doorgaans het verschil tussen voldoen aan de professionele standaard en het realiseren van vergaande borging met actieve sturing en samenhang.
- Een verschil van twee punten (bijvoorbeeld score 2 versus score 4) wijst op een fundamentele spanning tussen domeinen binnen dezelfde bestuurlijke werkelijkheid, waarin delen van de organisatie zich onder het professionele minimum bevinden terwijl andere domeinen vergaand zijn ontwikkeld.
- Een verschil van drie punten (bijvoorbeeld score 1 versus score 4) vertegenwoordigt een zeer grote interne asymmetrie, ook wanneer de totaalscore van de gemeente relatief stabiel of gemiddeld oogt.

Dat verschillen van twee of drie punten zich niet bij alle gemeenten voordoen, doet niets af aan hun bestuurlijke relevantie. Integendeel: bijna een kwart van de gemeenten vertoont een interne spreiding van twee of meer volwassenheidsniveaus binnen één en dezelfde bestuurlijke context. In een omgeving waarin meerdere domeinen sterk genormeed zijn en een professioneel minimum verondersteld wordt, wijst dit niet op marginale variatie, maar op structurele interne spanning.

Tegelijkertijd laat de dataset zien dat ook kleinere verschillen dominant zijn. Het overgrote deel van de gemeenten kent een interne spreiding van één punt, terwijl volledig vlakke profielen uitzonderlijk blijven. Dit onderstreept dat digitale volwassenheid zich vrijwel nooit als een homogeen geheel manifesteert. Zelfs binnen een genormeerde context blijken domeinen zich ongelijkmatig te ontwikkelen, waarbij verschillen die numeriek beperkt lijken, bestuurlijk substantieel zijn.

In dit model zijn interne verschillen daarmee niet zeldzaam en niet triviaal. Zij vormen een structureel en betekenisvol kenmerk van digitale volwassenheid binnen gemeenten, juist omdat zij

optreden binnen een context waarin onderlinge samenhang, minimale borging en bestuurlijke consistentie verondersteld worden.

6.3 Interne disbalans is bestuurlijk betekenisvol, ook wanneer zij numeriek beperkt lijkt

De analyses in hoofdstuk 5 laten zien dat het dominante profiel bij gemeenten wordt gekenmerkt door een interne spreiding van één punt tussen domeinen. Op het eerste gezicht kan dit worden gelezen als een gering of marginaal verschil. Binnen het gehanteerde volwassenheidsmodel is die interpretatie echter onjuist.

Juist omdat meerdere domeinen zich landelijk concentreren rond een genormeerde professionele standaard (score 3), krijgt een verschil van één punt een uitgesproken kwalitatieve betekenis. Het markeert geen nuance, maar een verschil in bestuurlijke status: tussen domeinen die voldoen aan een professioneel minimum van structurele borging en domeinen die aantoonbaar verder zijn doorontwikkeld richting vergaande samenhang, actieve sturing en integratie.

Een interne spreiding van één punt duidt daarmee niet op variatie binnen hetzelfde ontwikkelniveau, maar op het naast elkaar bestaan van verschillende bestuurlijke werkelijkheden binnen één organisatie. Dat verschil manifesteert zich niet primair in zichtbare output of prestaties, maar in onderliggende bestuurlijke eigenschappen, zoals:

- De mate waarin digitale sturing expliciet, samenhangend en organisatiebreed is ingericht;
- De beheersbaarheid en voorspelbaarheid van digitale risico's;
- De consistentie tussen beleidskaders, uitvoeringspraktijk en verantwoording;
- De positie van de organisatie op het spectrum van reactief handelen naar anticiperende sturing.

In een genormeerde context is interne disbalans daarmee geen randverschijnsel, maar een structurerend kenmerk van hoe digitale volwassenheid zich feitelijk organiseert. Zelfs wanneer numerieke verschillen beperkt lijken, corresponderen zij met wezenlijke verschillen in bestuurlijke inrichting, samenhang en handelingsvermogen.

Deze constatering onderstreept waarom interne spreiding niet kan worden gereduceerd tot een statistische nuance. Binnen dit model weerspiegelt een verschil van één punt geen gradueel verschil in volwassenheid, maar een kwalitatief onderscheid in de wijze waarop digitale thema's bestuurlijk zijn verankerd.

6.4 Waarom score 5 in dit onderzoek niet is toegekend

Binnen dit onderzoek is score 5 gedefinieerd als *Uitmundend / Excellent*. Deze score beschrijft een situatie waarin digitale volwassenheid niet alleen structureel en organisatiebreed is geborgd, maar tevens wordt gekenmerkt door:

- Een aantoonbaar toonaangevende positie op landelijk niveau;
- Volledig organisatiebreed datagedreven werken;
- Structureel en autonoom georganiseerde innovatie;
- doorontwikkeling die aantoonbaar verder gaat dan wettelijke en sectorale normen;
- Digitale modernisering die niet projectmatig, maar zelfdragend en schaalbaar is ingericht.

Hoewel score 5 methodologisch expliciet onderdeel is van het volwassenheidsmodel, is deze in de onderzochte periode niet toegekend. Dat vraagt om expliciete duiding, juist omdat dit onderzoek bewust beschrijvend en niet normatief is opgezet.

De afwezigheid van score 5 is geen gevolg van een restrictieve beoordeling, noch van een impliciet ideaalbeeld dat bewust buiten bereik is gehouden. Zij weerspiegelt twee structurele kenmerken van digitale volwassenheid binnen de publieke context.

Ten eerste: toenemende bestuurlijke transparantie bij hogere volwassenheid.

Gemeenten die op meerdere domeinen score 4 behalen, rapporteren in openbare beleids- en verantwoordingsdocumenten doorgaans uitgebreider, explicieter en kritischer over risico's, kwetsbaarheden en verbeterpunten. Deze mate van bestuurlijke openheid is juist een kenmerk van hogere volwassenheid. Binnen een analyse die uitsluitend werkt met openbaar en verifieerbaar materiaal leidt dit echter tot een paradoxaal effect: verdergaande volwassenheid resulteert niet in een "afgerond" of probleemloos beeld, maar juist in grotere zichtbaarheid van complexiteit, spanning en onafheid.

Ten tweede: de dynamiek van technologische en organisatorische ontwikkeling.

Digitale excellentie is geen stabiele eindtoestand, maar een bewegend referentiepunt.

Technologische ontwikkelingen, maatschappelijke verwachtingen en nieuwe wettelijke kaders verschuiven voortdurend wat als vooruitstrevend geldt. Wat vandaag als uitzonderlijk wordt beschouwd, kan morgen onderdeel zijn van de professionele standaard. Binnen een dergelijke dynamiek is het op basis van publieke vastlegging moeilijk om een duurzaam, objectief en tijdloos "excellent" niveau vast te stellen.

Binnen dit referentiekader functioneert score 5 daarom niet als een volgende trede na score 4, maar als een theoretisch ijkpunt: een beschrijving van wat structurele digitale excellentie in beginsel zou betekenen, zonder dat deze score wordt gepositioneerd als impliciete norm, verwachting of ontwikkelrichting voor gemeenten in het heden.

Het expliciet niet toekennen van score 5 draagt daarmee bij aan de beschrijvende zuiverheid van het model. Het voorkomt dat digitale volwassenheid alsnog wordt geïnterpreteerd als een normatieve ladder met een verondersteld eindpunt, en houdt het referentiekader consistent met het centrale uitgangspunt van dit onderzoek: digitale volwassenheid als empirisch patroon, niet als beoordelingsmaatstaf.

6.5 Implicatie voor interpretatie van scores en profielen

De voorgaande analyse maakt duidelijk waarom ogenschijnlijk kleine numerieke verschillen binnen dit model bestuurlijk grote betekenis kunnen hebben, en waarom digitale volwassenheid niet adequaat kan worden begrepen als één samengestelde totaalscore.

Een gemiddelde score rond de professionele standaard (score 3) kan in de praktijk uiteenlopende bestuurlijke werkelijkheden representeren. Zo kan dezelfde totaalscore wijzen op:

- Een relatief coherent profiel, waarin domeinen zich in vergelijkbaar tempo hebben ontwikkeld en bestuurlijke borging evenwichtig is verdeeld;
- Of een profiel met duidelijke interne spanning, waarin enkele domeinen structureel verder zijn doorontwikkeld dan andere binnen dezelfde organisatie.

Zonder inzicht in interne spreiding, samenhang en profielvorm blijven deze verschillen onzichtbaar. Ranglijsten en benchmarks die uitsluitend met totaalscores werken, reduceren deze uiteenlopende situaties tot één positie en suggereren daarmee een homogeniteit die in de bestuurlijke praktijk niet bestaat.

Het profielmatige perspectief dat dit onderzoek hanteert doorbreekt die reductie. Het maakt zichtbaar dat digitale volwassenheid zich manifesteert als een configuratie van domeinen, waarin kleine scoreverschillen kunnen corresponderen met wezenlijk andere vormen van borging, sturing en interne samenhang. Wat numeriek nabij lijkt, kan bestuurlijk fundamenteel verschillend zijn georganiseerd.

Daarmee verschuift de interpretatie van digitale volwassenheid van de vraag *hoe hoog* een gemeente scoort naar de vraag *hoe* volwassenheid zich intern organiseert. Deze verschuiving is noodzakelijk om de empirische patronen uit hoofdstuk 5 correct te duiden en vormt de basis voor de analyse in de volgende hoofdstukken, waarin niet het profiel op zichzelf centraal staat, maar de onderlinge dynamiek en samenhang tussen domeinen.

6.6 Vooruitblik

In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht hoe de vijf domeinen zich onderling tot elkaar verhouden. Daarbij wordt zichtbaar dat digitale volwassenheid zich niet ontwikkelt als één samenhangende beweging, maar als een systeem waarin domeinen slechts gedeeltelijk meebewegen, elkaar soms versterken en soms juist los van elkaar evolueren.

Waar hoofdstuk 5 heeft laten zien dát interne verschillen structureel voorkomen, en dit hoofdstuk heeft geduid waarom zulke verschillen bestuurlijk betekenisvol zijn, richt hoofdstuk 7 zich op de dynamiek tussen domeinen. Het analytisch perspectief verschuift daarmee van interne spreiding naar onderlinge samenhang, asymmetrie en niet-lineair gedrag.

Hoofdstuk 6 vormt daarmee het conceptuele scharnier van dit referentiekader. Het verbindt de empirische vaststelling van interne disbalans aan een interpretatiekader waarin deze disbalans niet langer wordt opgevat als afwijking, maar als een structureel en verklarend kenmerk van digitale volwassenheid binnen gemeenten. Vanuit dit kader kan digitale volwassenheid in de volgende hoofdstukken worden benaderd als een systeem van onderling verbonden domeinen, in plaats van als een optelsom van afzonderlijke scores.

Hoofdstuk 7 – Digitale volwassenheid is geen synchrone beweging

Over samenhang, asymmetrie en bestuurlijke keuzes tussen domeinen

In veel volwassenheidsmodellen ligt een impliciete aanname besloten: digitale ontwikkeling verloopt min of meer lineair en samenhangend. Verbetering in het ene domein zou vanzelf gepaard gaan met vooruitgang in andere domeinen. Digitale volwassenheid wordt daarbij voorgesteld als één geïntegreerd systeem waarin onderdelen elkaar versterken en gezamenlijk “meebewegen”.

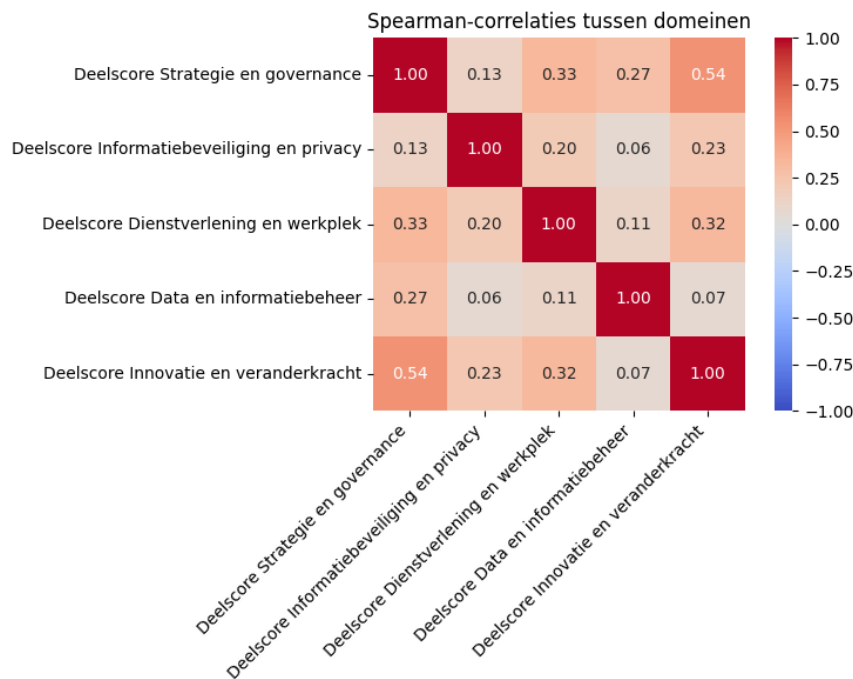
De empirische analyse in dit onderzoek laat zien dat deze aanname slechts beperkt houdbaar is. In de praktijk gedragen domeinen zich niet als één samenhangend geheel. Zij vertonen uiteenlopende patronen van samenhang, asymmetrie en gedeeltelijke onafhankelijkheid. Vooruitgang in het ene domein impliceert niet automatisch vooruitgang in een ander domein, en stilstand of achterblijven is zelden uniform verdeeld.

Digitale volwassenheid manifesteert zich daarmee niet als één uniforme ontwikkelijn, maar als een configuratie van domeinen die binnen dezelfde bestuurlijke context onder verschillende logica's en in verschillend tempo ontwikkelen. Het geheel vertoont systeemgedrag, maar geen lineair of voorspelbaar systeem.

Dit hoofdstuk beschrijft deze onderlinge relaties strikt beschrijvend. Het introduceert geen ontwikkelvolgorde, wijst geen leidende domeinen aan en verbindt geen normatief oordeel aan waargenomen patronen. Doel is uitsluitend zichtbaar te maken hoe domeinen zich feitelijk tot elkaar verhouden binnen het nationale beeld, en waarom digitale volwassenheid niet kan worden begrepen als één samenhangende beweging.

7.1 Samenhang tussen domeinen: correlaties

Om de onderlinge samenhang tussen de vijf domeinen te beschrijven is gebruikgemaakt van Spearman-correlaties. Deze analyse maakt zichtbaar in hoeverre hogere scores in het ene domein samenhangen met hogere scores in een ander domein, zonder veronderstellingen over lineaire groei of causale richting.



Figuur: Spearman-correlaties tussen de vijf domeinen van digitale volwassenheid (n = 118). De heatmap toont beperkte tot gematigde samenhang en het ontbreken van een dominante systeem.

Het landelijke beeld laat drie consistente patronen zien.

Ten eerste is sprake van een gematigde samenhang tussen de zogenoemde hygiëne-domeinen. Strategie & Governance, Informatiebeveiliging & Privacy, Dienstverlening & Werkplek en Data & Informatiebeheer vertonen onderling een herkenbare samenhang, maar geen sterke koppeling.

Gemeenten die op één van deze domeinen hoger scoren, scoren gemiddeld genomen ook iets hoger op andere, maar afwijkingen komen frequent en structureel voor. Meebewegen is dus geen automatisme. Deze correlaties beschrijven uitsluitend gemiddelde samenhang op landelijk niveau en zeggen expliciet niets over het gedrag of de ontwikkelrichting van individuele gemeenten.

Ten tweede laat Innovatie & Veranderkracht een duidelijk afwijkend patroon zien. Dit domein vertoont structureel lagere correlaties met de overige domeinen. Een hoge score op governance, beveiliging of dienstverlening impliceert niet automatisch een hoger innovatieniveau, en omgekeerd. Innovatie en verandervermogen bewegen aantoonbaar minder synchroon mee met andere vormen van digitale borging.

Ten derde ontbreekt een dominante systeemas. Er is geen enkel domein dat fungeert als structurele “trekker” waarop de overige domeinen consequent aansluiten. Geen van de domeinen bepaalt in algemene zin het niveau of de richting van de andere. De samenhang is fragmentarisch, contextafhankelijk en per gemeente verschillend.

Deze correlatieanalyse onderbouwt empirisch dat digitale volwassenheid zich niet gedraagt als een eendimensionale ladder. Zij bestaat uit meerdere domeinen met verschillende dynamiek, uiteenlopende onderlinge afhankelijkheid en geen vanzelfsprekende volgorde of hiërarchie. Daarmee vormt samenhang binnen digitale volwassenheid eerder een patroon dan een systeemwetmatigheid.

7.2 Asymmetrische patronen: hoog zonder meebewegen

Correlaties maken zichtbaar in hoeverre domeinen gemiddeld samenhangen, maar zeggen weinig over hoe verschillen zich binnen afzonderlijke gemeenten manifesteren. Daarom is aanvullend gekeken naar asymmetrische patronen: situaties waarin een domein relatief hoog is ontwikkeld terwijl andere domeinen structureel achterblijven.

Deze analyse laat zien dat dergelijke asymmetrie geen uitzondering is, maar een veelvoorkomend verschijnsel binnen de dataset. Digitale volwassenheid manifesteert zich binnen individuele gemeenten regelmatig als een ongelijkmatig profiel, waarin bepaalde domeinen duidelijk verder zijn ontwikkeld dan andere.

Empirisch zijn met name de volgende patronen frequent zichtbaar:

- Gemeenten met een hoge mate van bestuurlijke borging op Informatiebeveiliging & Privacy, terwijl Innovatie & Veranderkracht aantoonbaar achterblijft;
- Gemeenten met een sterke verankering op Strategie & Governance, maar een beperktere borging binnen Data & Informatiebeheer en/of Dienstverlening & Werkplek;
- Gemeenten met een relatief hoge volwassenheid op Dienstverlening & Werkplek, terwijl Strategie & Governance of Innovatie & Veranderkracht minder expliciet bestuurlijk zijn ingebed.

Deze configuraties komen voor in meerdere volwassenheidszones en zijn niet gebonden aan specifieke schaalgroottes, bestuursvormen of regiotypen. Asymmetrie is daarmee geen kenmerk van een bepaalde categorie gemeenten, maar een breed voorkomend patroon binnen het nationale beeld.

Cruciaal is dat deze patronen in dit onderzoek niet worden geïnterpreteerd als tekortkomingen, transitiefasen of ontwikkelachterstanden. De analyse is strikt beschrijvend. Zij laat uitsluitend zien dát domeinen binnen één gemeente niet noodzakelijk synchroon ontwikkelen en dat hoge volwassenheid in het ene domein niet automatisch doorwerkt naar andere domeinen.

Digitale volwassenheid manifesteert zich daarmee niet als een uniform traject, maar als een domeinspecifiek en ongelijkmatig proces. Juist deze asymmetrie vormt een belangrijk empirisch kenmerk van hoe digitale borging zich bestuurlijk organiseert binnen gemeenten.

7.3 Geen ladder, maar configuraties

De combinatie van beperkte correlaties en frequente asymmetrie leidt tot een heldere conclusie: digitale volwassenheid gedraagt zich niet als een lineair systeem waarin domeinen gezamenlijk stijgen of dalen langs één ontwikkellijn.

In plaats daarvan manifesteert volwassenheid zich als configuraties: samenstellingen van domeinen die zich binnen één gemeente in een specifieke onderlinge verhouding tot elkaar ontwikkelen. Deze configuraties vormen geen theoretische typologie, maar een empirisch patroon dat in de volgende hoofdstukken expliciet wordt uitgewerkt.

Deze configuraties worden gekenmerkt door:

- Een eigen profiel per gemeente, bestaande uit verschillende ontwikkelniveaus per domein;
- Uiteenlopende accenten, spanningsvelden en bestuurlijke logica's;
- Het ontbreken van een impliciete volgorde, vaste ontwikkelroute of noodzakelijke samenhang.

Digitale volwassenheid verschijnt daarmee niet als een ladder die gemeenten beklimmen, maar als een patroon waarin domeinen zich deels gezamenlijk en deels onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Vooruitgang in het ene domein impliceert geen automatische of evenredige ontwikkeling in andere domeinen.

Dit verklaart waarom gemeenten met vergelijkbare totaalscores intern sterk van elkaar kunnen verschillen, zoals in hoofdstuk 5 empirisch is aangetoond. Het verklaart tevens waarom interne disbalans geen afwijking is van het volwassenheidsbegrip, maar een structureel en terugkerend patroon binnen het nationale beeld.

Volwassenheid wordt in dit perspectief niet bepaald door de hoogte van één score, maar door de specifieke configuratie waarin domeinen zich tot elkaar verhouden. Dat configuratieve karakter vormt de sleutel om digitale volwassenheid bestuurlijk te begrijpen.

7.4 Analyse zonder Innovatie & Veranderkracht: een homogener, maar incompleet systeem

Ter verdere verdieping is onderzocht hoe het volwassenheidssysteem zich gedraagt wanneer het domein Innovatie & Veranderkracht buiten beschouwing wordt gelaten. In deze aanvullende analyse zijn uitsluitend de vier overige domeinen meegenomen: Strategie & Governance, Informatiebeveiliging & Privacy, Dienstverlening & Werkplek en Data & Informatiebeheer.

Deze analyse laat een consistente en duidelijke verschuiving zien:

- De onderlinge samenhang tussen de resterende domeinen neemt toe;
- De interne spreiding binnen gemeenten neemt af;
- Het vier-domeinen-systeem vertoont een duidelijk homogener en meer samenhangend profiel.

Deze bevinding is inhoudelijk betekenisvol. Zij laat zien dat een belangrijk deel van de interne samenhang in digitale volwassenheid wordt gedragen door domeinen die sterk zijn genormeerd via wetgeving, toezicht, landelijke kaders en professionele standaarden. Binnen deze domeinen bestaat een gedeelde externe druk richting vergelijkbare niveaus van bestuurlijke borging, wat zich vertaalt in meer onderlinge consistentie.

Tegelijkertijd maakt deze analyse zichtbaar dat Innovatie & Veranderkracht binnen het totale volwassenheidsmodel een structureel andere positie inneemt. Niet omdat dit domein methodologisch zwakker of minder betrouwbaar zou zijn, maar omdat het bestuurlijk aan wezenlijk andere voorwaarden is onderworpen:

- Er is minder directe wettelijke normering;
- Er bestaat grotere beleids- en handelingsvrijheid;
- De ontwikkeling is sterker afhankelijk van expliciete bestuurlijke keuzes, prioritering en leiderschap.

Het homogener worden van het systeem bij uitsluiting van Innovatie & Veranderkracht betekent daarmee niet dat het volwassenheidsbeeld vollediger of representatiever wordt. Integendeel: juist door dit domein weg te laten, verdwijnt het zicht op de bestuurlijke omgang met verandering, onzekerheid en versnelling. Het resultaat is een consistentere, maar ook beperkter beeld van digitale volwassenheid.

Deze bevinding onderstreept dat homogeniteit geen bewijs is van volledigheid. Innovatie & Veranderkracht introduceert bewust spanning en asymmetrie in het model, niet als verstoring,

maar als afspiegeling van een bestuurlijke realiteit waarin niet alles te normeren of te standaardiseren is.

7.5 Waarom Innovatie & Veranderkracht essentieel is binnen digitale volwassenheid

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat Innovatie & Veranderkracht zich anders gedraagt dan de overige domeinen. Dit verschil zou oppervlakkig kunnen worden geïnterpreteerd als reden om dit domein te relativiseren of zelfs buiten beschouwing te laten. Het tegendeel is echter het geval.

Juist de afwijkende positie van Innovatie & Veranderkracht onderstreept waarom dit domein essentieel is voor het begrip digitale volwassenheid.

Digitale volwassenheid betreft in dit onderzoek bestuurlijke borging in een context van voortdurende technologische en maatschappelijke verandering. In zo'n context is stabiliteit geen eindtoestand, maar een tijdelijke balans. Wet- en regelgeving, digitale architecturen, dreigingen en maatschappelijke verwachtingen ontwikkelen zich continu. Digitale volwassenheid kan zich daarom niet uitsluitend manifesteren in het naleven van bestaande normen, maar vereist ook structureel vermogen om met verandering, onzekerheid en versnelling om te gaan.

Waar domeinen als Informatiebeveiliging & Privacy, Data & Informatiebeheer en Dienstverlening & Werkplek in substantiële mate worden gestuurd door wettelijke kaders, toezicht en normstelling, geldt dit voor Innovatie & Veranderkracht in veel mindere mate. Juist daardoor fungeert Innovatie & Veranderkracht als indicator voor expliciete bestuurlijke keuzes. Het maakt zichtbaar of technologische vernieuwing primair reactief en incidenteel wordt benaderd, of dat zij structureel is verankerd in visie, governance en organisatie-inrichting.

De aanvullende analyse waarin Innovatie & Veranderkracht buiten beschouwing is gelaten, laat zien dat het resterende systeem homogener en samenhangender wordt. Dat resultaat is analytisch relevant, maar betekent niet dat het volwassenheidsbeeld daarmee vollediger of accurater wordt. Integendeel: door dit domein weg te laten, verdwijnt juist het zicht op de bestuurlijke omgang met dynamiek, discontinuïteit en adaptatie.

Dat Innovatie & Veranderkracht minder synchroon meebeweegt met andere domeinen en gemiddeld lagere scores kent, weerspiegelt daarmee geen methodologische zwakte, maar een bestuurlijke realiteit. Innovatie en verandervermogen zijn per definitie minder te standaardiseren, minder te normeren en minder juridisch af te dwingen dan andere digitale domeinen. Precies daarom zijn zij onderscheidend binnen een volwassenheidskader dat niet alleen compliance en stabiliteit beschrijft, maar ook bestuurlijke adaptiviteit.

Binnen dit onderzoek markeert Innovatie & Veranderkracht daarmee niet een randverschijnsel, maar een kerncomponent van digitale volwassenheid: het domein waarin zichtbaar wordt of een

organisatie niet alleen digitaal op orde is, maar ook in staat is zich duurzaam tot een veranderende digitale werkelijkheid te verhouden.

7.6 Conclusie

De analyses in dit hoofdstuk laten zien dat digitale volwassenheid geen uniform systeem vormt waarin domeinen gezamenlijk en synchroon bewegen. Samenhang tussen domeinen is aanwezig, maar beperkt; asymmetrie is structureel; en configuraties zijn de dominante verschijningsvorm.

Domeinen ontwikkelen zich binnen gemeenten volgens verschillende logica's, met uiteenlopende snelheden en onder verschillende bestuurlijke condities. Digitale volwassenheid manifesteert zich daarmee niet als een lineaire ontwikkellijn, maar als een samenstelling van domeinen die slechts gedeeltelijk met elkaar meebewegen.

Binnen dit systeem vervult Innovatie & Veranderkracht een expliciet differentiële rol. Niet als een stabiel, meebewegend domein, maar als zichtbaarmaker van de bestuurlijke omgang met technologische dynamiek, onzekerheid en verandering. Juist doordat dit domein minder sterk is genormeerd en minder synchroon beweegt, maakt het onderscheid zichtbaar tussen naleving van bestaande kaders en daadwerkelijk adaptief bestuurlijk vermogen.

Digitale volwassenheid verschijnt in deze analyse daarmee niet als één schaal of één richting, maar als een systeem van domeinen met verschillende bestuurlijke logica, mate van normering en dynamiek. Dit inzicht vormt een noodzakelijke stap om digitale volwassenheid niet langer te begrijpen als optelsom van scores, maar als een bestuurlijk georganiseerd geheel waarin samenhang, spanning en asymmetrie structureel onderdeel zijn van het volwassenheidsbeeld.

Hoofdstuk 8 – Volwassenheid manifesteert zich als configuratie

Geen eindbeeld, maar samenstellingen van domeinen

In de voorgaande hoofdstukken is empirisch vastgesteld dat digitale volwassenheid bij gemeenten geen gelijkmatig ontwikkelend geheel vormt. Interne disbalans is structureel aanwezig (hoofdstuk 5) en domeinen bewegen niet synchroon of lineair mee (hoofdstuk 7). Dit hoofdstuk brengt deze inzichten samen door digitale volwassenheid expliciet te benaderen als configuratie: een samenstelling van domeinen die gezamenlijk een profiel vormen, zonder impliciete volgorde, hiërarchie of veronderstelde eindtoestand.

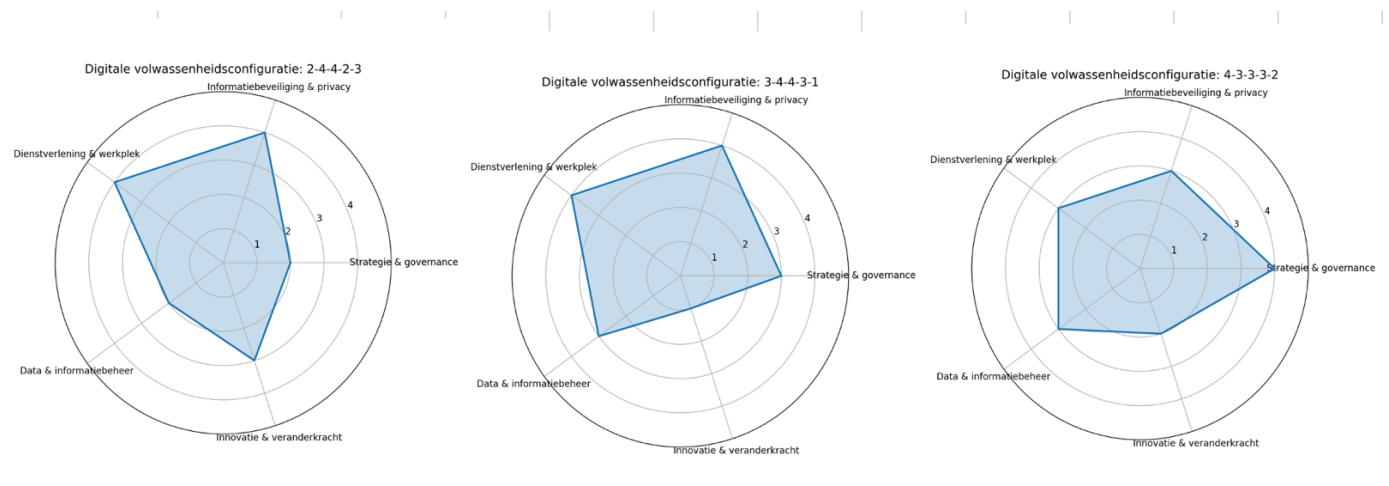
Het doel van dit hoofdstuk is nadrukkelijk niet om typen te definiëren, ontwikkelpaden te suggereren of gemeenten te classificeren. De analyse is strikt beschrijvend en laat zien hoe digitale volwassenheid zich in de praktijk organiseert binnen gemeenten, gegeven dezelfde bestuurlijke, wettelijke en institutionele context. Daarmee verschuift het perspectief definitief van score en positie naar samenstelling en onderlinge verhoudingen tussen domeinen.

8.1 Van score naar samenstelling

Een totaalscore voor digitale volwassenheid is per definitie een aggregaat. Zij comprimeert meerdere domeinen tot één getal en maskeert daarmee de interne structuur van het systeem. Gemeenten met een identieke totaalscore kunnen intern wezenlijk verschillend zijn samengesteld, zowel in accenten als in spanningsverhoudingen tussen domeinen.

Om die interne structuur zichtbaar te maken, verlaat de configuratie-analyse in dit onderzoek bewust het niveau van gemiddelden, rangposities en totaalscores. In plaats daarvan is per gemeente gekeken naar de samenstelling van domeinscores: welke domeinen structureel hoger of lager liggen, welke accenten samen voorkomen en welke patronen zich herhalen bij vergelijkbare totaalscores.

Deze benadering beschrijft digitale volwassenheid niet als positie op een schaal, maar als samenstelling binnen een bestuurlijk systeem. Niet de hoogte van de score staat centraal, maar de interne configuratie die daarachter schuilgaat. Daarmee verschuift het analytisch perspectief van de vraag “hoe volwassen is een gemeente?” naar de vraag “hoe is die volwassenheid intern georganiseerd?”.



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

Van belang is dat deze configuraties niet interpretatief of normatief zijn geconstrueerd. Zij zijn empirisch afgeleid uit terugkerende patronen in de dataset. De configuraties vormen geen typologie en impliceren geen ontwikkelrichting; zij maken uitsluitend zichtbaar hoe digitale volwassenheid zich in de praktijk manifesteert binnen één bestuurlijke werkelijkheid.

8.2 Configuraties over het volwassenheidsspectrum

Wanneer configuraties worden gezien in relatie tot het volwassenheidsspectrum, ontstaat een helder maar niet-lineair patroon. De aard en variatie van configuraties verschilt per scoreband, zonder dat sprake is van een eenduidige ontwikkeling van eenvoudig naar complex of van onvolwassen naar volwassen.

Bij lagere volwassenheidsscores is de configuratieve variatie beperkt. Profielen worden hier vaak gedomineerd door één of twee relatief sterker ontwikkelde domeinen, terwijl andere domeinen duidelijk achterblijven. De interne structuur is in deze zone doorgaans eendimensionaal en weinig gedifferentieerd, met beperkte interne spanning.

In de middelste scorebanden, rond de professionele standaard (totaalscore circa 3), neemt de configuratieve diversiteit juist sterk toe. In deze zone komen de meest uitgesproken en uiteenlopende configuraties voor, met duidelijke verschillen tussen domeinen binnen één profiel. Dit is empirisch de band met de grootste interne spreiding, de hoogste mate van asymmetrie en de meest zichtbare spanning tussen formele borging en adaptief vermogen. Gemeenten in deze band zijn op totaalscore vergelijkbaar, maar intern zeer verschillend georganiseerd.

Bij hogere volwassenheidsscores neemt de gemiddelde interne spreiding af, maar verdwijnt configuratieverschil niet. Profielen worden consistent, maar convergeren niet naar één uniforme vorm. Ook bij hogere volwassenheid blijven verschillende samenstellingen bestaan, met uiteenlopende accenten en structureel ontbrekende of minder ontwikkelde domeinen.

Deze verdeling maakt zichtbaar dat configuraties niet lineair “meeschuiven” met score. Integendeel: juist in het midden van het volwassenheidsspectrum manifesteert digitale volwassenheid zich het sterkst als een configuratief vraagstuk, waarin vergelijkbare totaalscores samengaan met fundamenteel verschillende interne samenstellingen.

8.3 De professionele standaard als spanningszone

De analyse maakt zichtbaar dat de zone waarin gemeenten op totaalscore als professioneel voldoende worden gepositioneerd, empirisch de hoogste concentratie interne disbalans kent. Juist in deze band manifesteren zich de grootste verschillen in hoe digitale volwassenheid bestuurlijk is georganiseerd.

In deze zone:

- Bevindt zich het grootste aandeel uitgesproken piekprofielen;
- Komen de grootste verschillen tussen domeinen binnen één gemeente voor;
- Lopen formele borging en adaptief vermogen het vaakst uiteen.

Dit maakt de professionele standaard analytisch bijzonder. In plaats van een stabiel of consoliderend eindpunt vormt zij in de praktijk een spanningszone: een gebied waarin verschillende bestuurlijke keuzes, prioriteiten en historische ontwikkelpaden samenkomen, zonder dat deze vanzelfsprekend in balans zijn.

Gemeenten in deze zone hebben doorgaans meerdere domeinen op orde, maar verschillen sterk in welke domeinen dat zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. De professionele standaard markeert daarmee geen uniform niveau van volwassenheid, maar een kruispunt van uiteenlopende configuraties.

Ranglijsten en benchmarks positioneren deze gemeenten doorgaans als onderling vergelijkbaar op basis van hun totaalscore. De configuratie-analyse laat zien dat dit beeld intern sterk vertekend is: achter vergelijkbare totaalscores gaan fundamenteel verschillende bestuurlijke werkelijkheden schuil.

8.4 Dominantiedomeinen binnen configuraties

Een nadere analyse van configuraties laat zien dat digitale volwassenheid zich binnen gemeenten vaak organiseert rond één of meerdere dominantiedomeinen. Dit zijn domeinen die binnen een gemeentelijk profiel structureel hoger scoren dan andere domeinen, en daarmee een bepalende rol spelen in de interne samenstelling van volwassenheid.

Deze dominantie is empirisch zichtbaar, maar niet uniform of voorspelbaar. Welke domeinen dominant zijn, verschilt per gemeente en per volwassenheidsniveau. Er ontstaat geen vast patroon waarin één domein structureel als leidend fungeert binnen het volwassenheidsmodel. Ook bij hogere volwassenheid is geen enkel domein consequent dominant over gemeenten heen.

De frequentieanalyse laat onder meer zien dat:

- Informatiebeveiliging & Privacy relatief vaak tot de hoger scorende domeinen behoort;
- Data & Informatiebeheer en Innovatie & Veranderkracht juist vaker ontbreken in verder ontwikkelde profielen;
- Strategie & Governance niet automatisch een dominante positie inneemt, ook niet bij hogere totaalscores.

Deze patronen maken zichtbaar dat dominantie geen systeemwetmatigheid is, maar het resultaat van contextspecifieke bestuurlijke keuzes, externe druk en institutionele kaders. Dominantie ontstaat niet omdat een domein intrinsiek “belangrijker” is, maar omdat het binnen een gemeente meer expliciet is geadresseerd, gereguleerd of geprioriteerd.

Belangrijk is wat dominantie niet betekent. Zij impliceert geen normatief oordeel, geen kwaliteitshiërarchie en geen aanbevolen ontwikkelvolgorde. Dominantiedomeinen beschrijven uitsluitend hoe digitale volwassenheid zich feitelijk organiseert binnen een bestuurlijk systeem, niet hoe zij zou moeten worden ingericht.

Digitale volwassenheid manifesteert zich daarmee niet als evenwicht tussen gelijkwaardige pijlers, maar als een asymmetrische samenstelling waarin accenten structureel verschillen en per gemeente anders liggen. Dominantie is binnen dit perspectief geen afwijking, maar een inherent kenmerk van configuratieve volwassenheid.

8.5 Configuraties van hoge volwassenheid: geen convergentie

Een specifieke analyse van gemeenten met relatief hoge digitale volwassenheid laat zien dat ook in deze groep geen sprake is van convergentie naar één dominant of “voltooid” profiel. Hogere totaalscores leiden niet tot uniforme configuraties, noch tot een herkenbaar eindbeeld van digitale volwassenheid.

Zelfs in gemeenten waar meerdere domeinen een score van 4 behalen, blijven duidelijke verschillen zichtbaar:

- Bij verschillende gemeenten ontbreekt telkens een ander domein op hoger niveau;
- De combinaties waarin hoge scores voorkomen lopen uiteen;
- Innovatie & Veranderkracht blijft structureel het minst synchroon ontwikkelen ten opzichte van andere domeinen.

Deze bevinding is analytisch relevant omdat zij laat zien dat toenemende volwassenheid niet leidt tot homogenisering. Integendeel: ook bij hogere scores blijven verschillende bestuurlijke accenten, keuzes en prioriteringen zichtbaar. Hoge volwassenheid manifesteert zich daarmee niet als één convergerend model, maar als meerdere, naast elkaar bestaande configuraties.

“Hoge digitale volwassenheid” blijkt in dit perspectief geen eindtoestand met vaste kenmerken, maar een verzameling van verschillende bestuurlijke arrangementen die elk op hun eigen wijze omgaan met stabiliteit, normering en verandervermogen. De afwezigheid van convergentie onderstreept dat volwassenheid niet samenvalt met uniformiteit, maar met bewuste en contextgebonden inrichting.

8.6 Innovatie & Veranderkracht als differentieel domein

Binnen vrijwel alle configuratie-analyses neemt het domein Innovatie & Veranderkracht een bijzondere positie in. Dit domein:

- Scoort gemiddeld lager dan de overige domeinen;
- Vertoont de grootste interne spreiding;
- Beweegt aantoonbaar het minst synchroon met de rest van het systeem.

Wanneer dit domein buiten beschouwing wordt gelaten, ontstaat een homogener en consistentere beeld. De samenhang tussen de resterende domeinen neemt toe en de interne spreiding binnen gemeenten neemt af. Dit resultaat is analytisch betekenisvol, maar mag niet worden geïnterpreteerd als een verbetering of vereenvoudiging van het volwassenheidsbegrip.

Integendeel: juist het verdwijnen van spanning bij uitsluiting van Innovatie & Veranderkracht maakt zichtbaar welke functie dit domein vervult binnen het model. Het introduceert geen ruis, maar onderscheid. Het laat zien waar formele borging ophoudt en waar bestuurlijke omgang met verandering expliciet wordt of juist ontbreekt.

Innovatie & Veranderkracht fungeert daarmee als differentieel domein: het domein dat verschillen zichtbaar maakt tussen gemeenten die digitaal vooral “op orde” zijn en gemeenten die aantoonbaar in staat zijn zich adaptief tot technologische en maatschappelijke dynamiek te verhouden. Binnen configuraties is dit het domein waarin bestuurlijke keuzes, prioritering en leiderschap het duidelijkst tot uitdrukking komen.

Juist doordat dit domein minder genormeerd is en minder synchroon meebeweegt, vormt het een essentieel onderscheidend element binnen een volwassenheidskader dat niet alleen stabiliteit en compliance wil beschrijven, maar ook bestuurlijke adaptiviteit en verandervermogen.

8.7 Configuraties als verklaringsniveau

De configuratie-analyse maakt duidelijk dat digitale volwassenheid niet adequaat kan worden begrepen via totaalscores, losse domeinscores of lineaire ontwikkelmodellen. Deze benaderingen reduceren digitale volwassenheid tot meetbare uitkomsten, maar laten buiten beschouwing hoe die uitkomsten bestuurlijk tot stand komen en zich onderling tot elkaar verhouden.

Het verklaringsniveau ligt hoger. Niet bij afzonderlijke scores, maar bij de samenstelling van domeinen binnen één bestuurlijk systeem. Configuraties maken zichtbaar hoe verschillende vormen van borging, sturing en verandervermogen zich gelijktijdig manifesteren en elkaar versterken, begrenzen of juist los van elkaar ontwikkelen.

Binnen dit perspectief wordt digitale volwassenheid begrijpelijk als bestuurlijk georganiseerd geheel. Configuraties laten zien hoe gemeenten omgaan met gelijktijdige eisen van stabiliteit en normering, innovatie en adaptiviteit, interne consistentie en externe druk. Niet als opeenvolgende fasen, maar als samenlopende spanningen binnen één institutionele werkelijkheid.

Daarmee verschuift de analyse van de vraag *hoe hoog* een gemeente scoort naar *hoe* digitale volwassenheid feitelijk is ingericht. Configuraties vormen zo het noodzakelijke verklaringsniveau om verschillen tussen gemeenten te begrijpen die met cijfers alleen niet zichtbaar worden.

8.8 Conclusie

Dit hoofdstuk laat zien dat digitale volwassenheid zich bij gemeenten manifesteert als configuratie, niet als eindbeeld. Gemeenten bewegen niet richting één uniforme volwassen vorm, maar ontwikkelen verschillende samenstellingen van domeinen die elk een eigen interne logica, accentuering en spanningsstructuur kennen.

Deze configuraties verschillen structureel:

- Per volwassenheidsniveau;
- Binnen dezelfde totaalscore;
- Bij relatief hoge volwassenheid.

Digitale volwassenheid kan daarmee niet worden begrepen als een ladder die gemeenten beklimmen, noch als een checklist die kan worden afgevinkt. Zij manifesteert zich als een systeem van domeinen in wisselende samenhang, waarin normering, bestuurlijke keuzes en adaptief vermogen gelijktijdig vorm krijgen.

Dit inzicht markeert een belangrijk kantelpunt in het referentiekader. Het maakt duidelijk waarom vergelijkingen op basis van totaalscores tekortschieten en waarom begrip van digitale volwassenheid vraagt om een bestuurlijk perspectief op samenhang en configuratie. In het slotdeel van dit referentiekader worden deze patronen geplaatst in hun bredere bestuurlijke en institutionele context, en wordt verkend wat dit betekent voor duiding, gesprek en besluitvorming.

Hoofdstuk 9 – Configuraties in context

Zones en spanningsvelden binnen digitale volwassenheid

In de voorgaande hoofdstukken is digitale volwassenheid expliciet losgekoppeld van het idee van één lineaire ontwikkellijijn. Hoofdstuk 5 liet zien dat interne disbalans geen uitzondering is maar structureel voorkomt; hoofdstuk 8 toonde dat volwassenheid zich manifesteert als configuratie van domeinen, niet als uniform eindbeeld. Dit hoofdstuk voegt daaraan een aanvullende, beschrijvende

laag toe door te onderzoeken waar binnen het volwassenheidsspectrum bepaalde configuraties, spanningsvelden en profielkenmerken zich concentreren.

Daartoe worden gemeenten gegroepeerd in volwassenheidszones op basis van hun totaalscore. Deze zones zijn geen fasen, geen treden en geen impliciet ontwikkelpad. Zij functioneren uitsluitend als analytische lens om zichtbaar te maken hoe profielstructuren, interne disbalans en configuraties zich verdelen binnen een verder vergelijkbaar wettelijk, institutioneel en bestuurlijk kader.

9.1 Zones als analytische lens

Een totaalscore positioneert een gemeente globaal binnen het volwassenheidsspectrum, maar zegt weinig over de interne structuur van digitale volwassenheid. Door gemeenten te bezien binnen afgebakende scorebanden ontstaat een aanvullend analytisch perspectief dat zichtbaar maakt wat in ranglijsten en gemiddelden verborgen blijft.

De zonebenadering maakt het mogelijk drie vragen systematisch te onderzoeken:

- Hoe de mate en aard van interne disbalans zich over het spectrum verdelen;
- Hoe de aanwezigheid en stapeling van hogere domeinscores (score 4) per zone verschuift;
- Welke domeinen binnen verschillende zones structureel domineren of juist achterblijven.

De zone-indeling in dit onderzoek is gebaseerd op empirisch veelvoorkomende scorebanden in de dataset: Zone 1 (<2,8), Zone 2 (rond 3,0), Zone 3 (rond 3,2), Zone 4 (3,4–3,6) en Zone 5 (>3,6). Deze indeling is strikt beschrijvend. Zij impliceert geen volgorde, geen ontwikkelrichting en geen normatieve waardering, maar fungeert uitsluitend als analytische lens om patronen en spanningsvelden binnen het volwassenheidsspectrum zichtbaar te maken.

9.2 Interne disbalans verschuift over het spectrum

Wanneer interne spreiding per volwassenheidszone wordt geanalyseerd, ontstaat geen geleidelijk of lineair patroon. Interne disbalans neemt niet eenvoudig af naarmate de totaalscore stijgt, maar verplaatst zich binnen het volwassenheidsspectrum en concentreert zich in specifieke scorebanden.

De gemiddelde interne spreiding per zone maakt dit patroon zichtbaar:

- Zone 1: 1,45
- Zone 2: 1,81
- Zone 3: 1,12
- Zone 4: 1,00
- Zone 5: 0,80

Zone 2 springt hierbij duidelijk in het oog. Deze zone kent niet alleen de hoogste gemiddelde interne spreiding, maar ook de grootste variatie binnen de zone zelf. In Zone 2 komen sterk uiteenlopende profielstructuren naast elkaar voor: een aanzienlijk deel van de gemeenten vertoont een sterk gespreid profiel (spreiding ≥ 2), terwijl tegelijkertijd ook gemeenten voorkomen met een volledig vlak profiel, waarin alle domeinen op hetzelfde niveau scoren (bijvoorbeeld vijfmaal score 3). De hoge gemiddelde spreiding in deze zone is daarmee geen uniform kenmerk, maar het resultaat van een sterke interne heterogeniteit binnen één scoreband. Juist deze combinatie van hoge interne variatie binnen een smalle totaalscoreband definieert Zone 2 in dit onderzoek als spanningszone: een analytisch gebied waarin vergelijkbare totaalscores samengaan met fundamenteel verschillende interne configuraties.

In Zone 1 is interne disbalans eveneens aanwezig, maar minder uitgesproken en met een beperktere variatie in profieltypen. Vanaf Zone 3 neemt de gemiddelde interne spreiding duidelijk af. In Zone 4 ontstaat een opvallend homogeen beeld: alle gemeenten vertonen daar een gespreid profiel met een spreiding van precies één punt (zie hoofdstuk 6 voor de kwalitatieve betekenis van één punt verschil binnen dit model). Zone 5 wijkt opnieuw af, met de laagste gemiddelde spreiding en een relatief hoog aandeel volledig vlakke profielen.

Dit patroon moet worden gelezen in samenhang met de gehanteerde scoringsmethodiek. Hogere totaalscores impliceren logischerwijs een groter aantal hogere domeinscores, waardoor volledige vlakheid statistisch minder waarschijnlijk wordt. Tegelijkertijd laat de zone-analyse zien dat homogeniteit niet exclusief verbonden is aan de bovenkant van het spectrum, en dat juist rond de professionele standaard de interne spanning het grootst is.

De kernbevinding is daarmee niet dat interne disbalans bij hogere scores verdwijnt, maar dat zij verschuift in aard en concentratie. Interne spanning manifesteert zich het scherpst in het midden van het volwassenheidsspectrum, waar gemeenten met vergelijkbare totaalscores intern zeer verschillende configuraties kunnen hebben. Zones functioneren in dit onderzoek daarom niet als treden op een ladder, maar als analytische gebieden waarin uiteenlopende bestuurlijke werkelijkheden met dezelfde totaalscore samenkomen.

9.3 Van puntsterkte naar stapeling: het patroon van 4'en

Naast interne spreiding is onderzocht hoeveel domeinen per gemeente het hoogste volwassenheidsniveau (score 4) bereiken. Deze analyse maakt zichtbaar of digitale volwassenheid binnen een gemeentelijk profiel geconcentreerd is in één domein, of juist wordt gestapeld over meerdere domeinen.

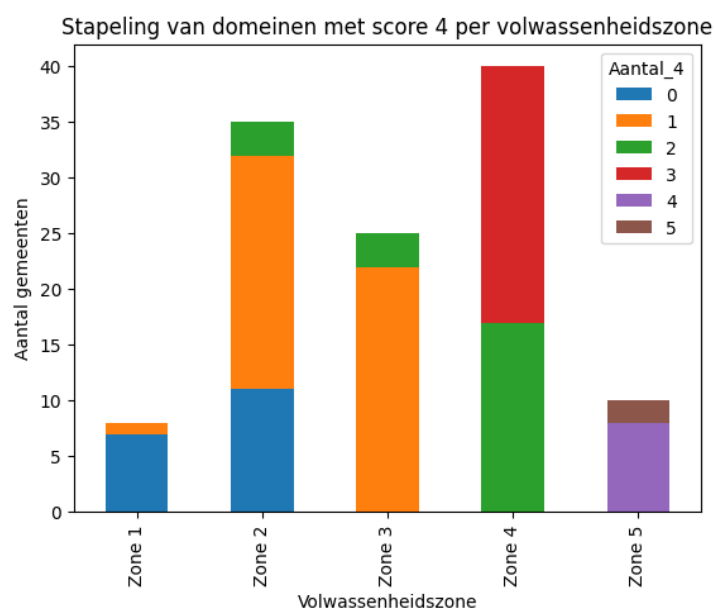
Landelijk gezien blijkt het meest voorkomende configuratietype een profiel met exact één domein op niveau 4. Deze zogenoemde 1×4-configuraties komen vooral voor in de lagere en middelste volwassenheidszones. Met name in Zone 3 is dit patroon dominant. Veel gemeenten combineren hier één uitgesproken sterk domein met meerdere domeinen die rond de professionele standaard

(score 3) clusteren. In deze gevallen representeert de totaalscore geen brede doorontwikkeling, maar een profiel waarin verdere volwassenheid duidelijk geconcentreerd is op één punt.

In de hogere volwassenheidszones verschuift dit beeld zichtbaar. In Zone 4 en Zone 5 neemt het aandeel gemeenten met twee of drie domeinen op niveau 4 sterk toe. Meervoudige volwassenheid wordt daar frequenter, terwijl configuraties met slechts één geïsoleerd hoog scorend domein vrijwel verdwijnen. Deze verschuiving is deels logisch gegeven de scoringsmethodiek, hogere totaalscores vereisen immers een groter aantal hogere domeinscores, maar zij is tegelijkertijd analytisch betekenisvol. De relevantie van dit patroon ligt niet in de statistische noodzaak, maar in het bestuurlijke onderscheid dat zichtbaar wordt: dezelfde totaalscore kan voortkomen uit geïsoleerde puntsterkte in één domein of uit bredere stapeling van volwassenheid over meerdere domeinen.

De analyse laat zien dat dezelfde totaalscore uiteenlopende interne werkelijkheden kan representeren. In de middelste zones kan een totaalscore rond de professionele standaard voortkomen uit een profiel met één dominant domein en meerdere domeinen die net voldoen. In hogere zones ontstaat een vergelijkbare totaalscore juist door stapeling van volwassenheid over meerdere domeinen. De overgang van puntsterkte naar stapeling markeert daarmee geen ontwikkelpad, maar een verandering in profielstructuur.

Deze bevinding onderstreept dat digitale volwassenheid niet alleen wordt bepaald door de hoogte van de score, maar vooral door de wijze waarop die score intern tot stand komt. Het aantal en de combinatie van domeinen op niveau 4 vormen een essentieel verklaringsniveau dat in totaalscores en ranglijsten onzichtbaar blijft, maar cruciaal is voor het begrijpen van bestuurlijke samenhang en prioritering binnen gemeenten.



Figuur 9A Stapeling van volwassenheid per zone. Deze figuur toont per volwassenheidszone het aantal domeinen met score 4 per gemeente. Zij maakt zichtbaar dat vergelijkbare totaalscores via verschillende interne configuraties tot stand komen: van puntsterkte (één domein op niveau 4) in de middelste zones tot stapeling over meerdere domeinen in hogere zones.

9.4 Dominante domeinen per zone

De configuratie-analyses laten zien dat digitale volwassenheid zich binnen gemeenten vaak organiseert rond één of enkele dominante domeinen. Dit zijn domeinen die binnen een gemeentelijk profiel structureel hoger scoren dan de overige domeinen. Dominantie wordt hier strikt beschrijvend gebruikt en duidt uitsluitend op relatieve positionering binnen het profiel, niet op prioriteit, kwaliteit of wenselijkheid.

Wanneer deze dominantie per volwassenheidszone wordt bezien, ontstaan duidelijke maar niet uniforme patronen. Dominante domeinen verschillen per zone en per gemeente, en volgen geen vast of voorspelbaar ontwikkelpatroon.

Over het gehele volwassenheidsspectrum heen is Informatiebeveiliging & Privacy het domein dat het meest frequent als hoogst scorend domein voorkomt en het vaakst als eerste een score van 4 behaalt. Dit patroon is het sterkst zichtbaar in Zone 1 en Zone 2, en blijft ook in Zone 3 duidelijk aanwezig. In deze zones fungeert informatiebeveiliging vaak als dragend domein waarop het profiel leunt, terwijl andere domeinen nog achterblijven of rond de professionele standaard clusteren.

Deze dominantie is goed verklaarbaar vanuit de aard van het domein. Informatiebeveiliging & Privacy is sterk genormeerd en institutioneel verankerd via wetgeving, toezicht en landelijke kaders. Hierdoor bereikt dit domein relatief vroeg een hoger volwassenheidsniveau, grotendeels onafhankelijk van de bredere digitale samenhang binnen de organisatie.

Innovatie & Veranderkracht vertoont structureel het tegenovergestelde patroon. Dit domein verschijnt in vrijwel alle zones relatief vaak als laagst scorend domein en laat binnen profielen de grootste afstand tot andere domeinen zien. Met name in Zone 1 en Zone 2 is deze achterstand uitgesproken. Naarmate de totaalscore stijgt, neemt de gemiddelde afstand af, maar volledige synchroniciteit met andere domeinen ontstaat ook in Zone 4 en Zone 5 niet.

Deze asymmetrie wijst niet op een tekort of achterstand in normatieve zin. Zij maakt zichtbaar dat domeinen binnen digitale volwassenheid onder uiteenlopende bestuurlijke en institutionele condities functioneren. Waar informatiebeveiliging sterk wordt gestuurd door externe normering en compliance-eisen, is innovatie en verandervermogen in hoge mate afhankelijk van expliciete bestuurlijke keuzes, prioritering en beschikbare organisatorische ruimte.

De zone-analyse laat daarmee zien dat digitale volwassenheid zich niet gelijkmatig over domeinen verdeelt. Dominantiepatronen verschillen per zone en per gemeente. Sommige domeinen bereiken eerder een hoog volwassenheidsniveau, andere blijven langer differentieel en contextafhankelijk.

Deze asymmetrie is geen afwijking van het model, maar een structureel kenmerk van hoe digitale volwassenheid zich in de praktijk manifesteert binnen gemeentelijke organisaties.

9.5 Zone 2 en Zone 3 als spanningszones

Wanneer de uitkomsten van de voorgaande analyses gezamenlijk worden beschouwd, vallen met name Zone 2 en Zone 3 op als spanningszones binnen het volwassenheidsspectrum. Deze zones vormen geen overgangsstap in een ontwikkelpad, maar concentratiepunten waar meerdere structurele kenmerken van digitale volwassenheid samenkomen en elkaar versterken.

Gemeenten in deze zones worden op basis van hun totaalscore doorgaans gepositioneerd rond de professionele standaard. In ranglijsten, benchmarks en vergelijkingen verschijnen zij daardoor als relatief homogeen en onderling vergelijkbaar. De configuratie- en spreidingsanalyses laten echter zien dat dit beeld misleidend is.

Juist in Zone 2 en Zone 3 manifesteert zich:

- De hoogste concentratie interne disbalans;
- Het grootste aandeel uitgesproken piekprofielen;
- De breedste variatie in configuraties van domeinen.

Binnen deze zones komen gemeenten voor met vrijwel identieke totaalscores, maar met fundamenteel verschillende interne samenstellingen. Sommige profielen zijn relatief coherent, met domeinen die dicht bij elkaar liggen. Andere profielen zijn sterk asymmetrisch, waarbij één dominant domein het totaalcijfer omhoogtrekt terwijl andere domeinen duidelijk achterblijven.

Deze spanning is analytisch betekenisvol. Zij maakt zichtbaar dat de professionele standaard in de praktijk geen stabiel evenwichtspunt is, maar een gebied van structurele differentiatie. In deze zones kruisen uiteenlopende bestuurlijke keuzes, historische ontwikkelpaden en institutionele accenten elkaar, zonder dat dit zichtbaar wordt in een enkel aggregaatcijfer.

Zone 2 en Zone 3 tonen daarmee scherp wat gemiddelden verhullen: dat gelijk scorende gemeenten zich in wezen in verschillende bestuurlijke werkelijkheden kunnen bevinden. De spanningszones functioneren in dit onderzoek dan ook niet als tijdelijke tussenstations, maar als structurele concentratiepunten van variatie binnen een verder genormeerd volwassenheidskader.

9.6 Conclusie

De zone-analyse laat zien dat digitale volwassenheid niet alleen verschilt in niveau, maar ook in interne dynamiek, en dat deze dynamiek zich ongelijkmatig over het volwassenheidsspectrum

verdeelt. Volwassenheid is daarmee geen eendimensionale grootheid, maar een samenspel van configuraties waarvan aard en spanning per zone verschillen.

Interne disbalans concentreert zich met name rond de professionele standaard. In dit middengebied van het spectrum is de variatie in profielstructuur het grootst: gemeenten met vergelijkbare totaalscores kunnen intern sterk uiteenlopen in spreiding, dominante domeinen en onderlinge samenhang. Naarmate de totaalscore hoger wordt, neemt de gemiddelde interne spreiding af, maar zonder dat sprake is van volledige uniformiteit of convergentie naar één vaste configuratie.

Tegelijkertijd verschuift binnen het spectrum het karakter van volwassenheid. In lagere zones is volwassenheid vaak geconcentreerd in geïsoleerde puntsterkte, terwijl in hogere zones vaker sprake is van stapeling over meerdere domeinen. Deze verschuiving verloopt echter niet lineair en niet synchroon, maar via zones waarin uiteenlopende configuraties naast elkaar bestaan en verschillende bestuurlijke accenten zichtbaar blijven.

Zones functioneren in dit onderzoek daarmee niet als treden op een ladder, maar als spanningsvelden: analytische gebieden waarin gemeenten met dezelfde totaalscore fundamenteel verschillende interne werkelijkheden vertegenwoordigen. Dit inzicht verbindt de configuratie-analyse uit hoofdstuk 8 met de bestuurlijke duiding in het slotdeel van dit referentiekader, waarin wordt onderzocht hoe deze patronen zich verhouden tot structurele grenzen, institutionele logica en systeemgedrag binnen het gemeentelijk digitale domein.

Hoofdstuk 10 – Bestuurlijke verankering als stabiliserende conditie

Wanneer interne variatie wordt begrensd, zonder causaliteit te claimen

De voorgaande hoofdstukken hebben laten zien dat digitale volwassenheid zich manifesteert als een configuratie van domeinen (hoofdstuk 8) en dat interne spanningen zich concentreren in specifieke zones van het volwassenheidsspectrum (hoofdstuk 9). Binnen deze brede variatie rijst een aanvullende analytische vraag: bestaan er bestuurlijke condities waaronder de interne samenhang en spreiding van deze configuraties structureel anders worden begrensd?

Dit hoofdstuk onderzoekt één dergelijke conditie: gemeenten die op het domein Strategie & Governance een score van 4 behalen. Niet om dit domein normatief te positioneren of als trekkend mechanisme te presenteren, maar om te analyseren of en hoe expliciete bestuurlijke verankering samenvalt met verschillen in interne samenhang, spreiding en profielstructuur binnen digitale volwassenheid.

De analyse is strikt beschrijvend van aard. Zij claimt geen ontwikkelpad, geen causaliteit en geen overdraagbaar succesmodel, maar onderzoekt uitsluitend of binnen een specifieke bestuurlijke conditie een afwijkend patroon in profielgedrag zichtbaar wordt.

10.1 Strategie & Governance als analytische invalshoek

Binnen dit onderzoek neemt het domein Strategie & Governance een bijzondere positie in. Het betreft geen uitvoerend of technisch aspect van digitale volwassenheid, maar de bestuurlijke laag waarin richting, samenhang en prioritering expliciet worden vastgelegd en institutioneel worden geborgd. Dit domein vormt daarmee het formele kader waarbinnen andere digitale domeinen betekenis, legitimiteit en onderlinge samenhang krijgen.

Een score van 4 op Strategie & Governance betekent binnen de gehanteerde methodologie dat digitale ontwikkeling bestuurlijk expliciet is verankerd. Er is sprake van een gearticuleerde visie op digitalisering, structurele borging in governance- en besluitvormingsstructuren, en aantoonbare doorwerking naar beleid, sturing en organisatie-inrichting. Digitale vraagstukken worden daarmee niet incidenteel of reactief benaderd, maar expliciet gepositioneerd binnen het bestuurlijke handelen.

Tegelijkertijd is het van belang te benadrukken wat deze score niet betekent. Score 4 staat niet voor volledigheid, perfectie of een afgeronde eindtoestand. De hoogste score (5 – Uitmuntend / Excellent) is in dit onderzoek bewust niet toegekend. De voortdurende dynamiek van technologische ontwikkeling, verschuivende normstelling en veranderende maatschappelijke verwachtingen maakt het empirisch vaststellen van een stabiele, duurzame eindtoestand binnen de gehanteerde standaard niet verdedigbaar.

De analyse in dit hoofdstuk richt zich daarmee op een realistisch, maar hoog niveau van bestuurlijke verankering. Juist dit niveau maakt het mogelijk om te onderzoeken of expliciete bestuurlijke borging samenvalt met een structureel ander patroon in interne samenhang, spreiding en profielstructuur binnen digitale volwassenheid, zonder daarbij causaliteit, ontwikkelpaden of overdraagbare succesmodellen te veronderstellen.

10.2 Subsetanalyse: gemeenten met Strategie & Governance = 4

Om te onderzoeken of expliciete bestuurlijke verankering samenvalt met een ander patroon van interne samenhang binnen digitale volwassenheid, is een gerichte subsetanalyse uitgevoerd. Deze analyse richt zich op gemeenten die op het domein Strategie & Governance een score van 4 behalen, wat binnen dit onderzoek staat voor een hoog, maar realistisch niveau van bestuurlijke borging.

De subset omvat 38 gemeenten en is vergeleken met het landelijke totaalbeeld van 118 gemeenten. De vergelijking is uitgevoerd langs drie strikt beschrijvende indicatoren: de interne spreiding tussen domeinscores, de verdeling van profieltypen op basis van balans en disbalans, en de aanwezigheid van extreme vormen van interne fragmentatie.

Deze indicatoren zijn gekozen omdat zij in eerdere hoofdstukken (met name hoofdstuk 5 en 9) juist sterke variatie en spanningsvelden zichtbaar maakten binnen het totale volwassenheidsspectrum. Door dezelfde maatstaven toe te passen op een bestuurlijk afgebakende subset ontstaat inzicht in de vraag of en hoe het interne profiel van digitale volwassenheid zich onder deze conditie anders manifesteert.

De uitkomsten laten een consistent en duidelijk afwijkend patroon zien ten opzichte van het landelijke beeld. Niet in de zin van uniformiteit of convergentie, maar in de wijze waarop interne verschillen zich structureren en begrenzen. Deze patronen worden in de volgende paragrafen stap voor stap uitgewerkt.

10.3 Interne spreiding onder bestuurlijke verankering

Gemeenten die op het domein Strategie & Governance een score van 4 behalen, laten gemiddeld een duidelijk lagere interne spreiding zien dan het landelijke totaalbeeld. Waar de gemiddelde spreiding over alle gemeenten 1,24 bedraagt, ligt deze binnen de subset met expliciete bestuurlijke verankering op 0,97.

Deze afname van spreiding duidt niet op het verdwijnen van verschillen tussen domeinen. Profielen worden niet vlak en domeinen ontwikkelen zich niet synchroon. Wat verandert, is de bandbreedte waarbinnen verschillen zich manifesteren. Binnen deze subset blijven afwijkingen tussen domeinen vrijwel steeds beperkt tot maximaal één punt.

Met name het ontbreken van extreme fragmentatie is daarbij opvallend. Sterk gespreide profielen, waarbij het verschil tussen het hoogste en laagste domein twee punten of meer bedraagt, komen in deze groep nauwelijks voor (2,6%). Profielen met een spreiding van drie punten ontbreken volledig. In plaats daarvan domineert het licht gespreide profiel: in 92,1% van de gemeenten met Strategie & Governance = 4 bedraagt de interne spreiding exact één punt.

Volledig vlakke profielen blijven ook binnen deze subset uitzonderlijk, in lijn met het landelijke beeld. Bestuurlijke verankering leidt daarmee niet tot uniformiteit, maar tot begrensde variatie: verschillen blijven bestaan, maar escaleren niet tot scherpe interne disbalans.

Deze bevinding markeert een duidelijk contrast met de spanningszones rond de professionele standaard, waar juist grote interne spreiding en piekprofielen frequent voorkomen. Binnen de context van expliciete bestuurlijke borging verschuift digitale volwassenheid daarmee van fragmentatie naar samenhang zonder synchronisatie.

10.4 Geen uniformiteit, maar begrensde variatie

De resultaten laten zien dat expliciete bestuurlijke verankering samenvalt met een wezenlijk ander patroon van interne variatie binnen digitale volwassenheid. Dit verschil ontstaat niet doordat domeinverschillen verdwijnen, maar doordat zij structureel worden begrensd.

Binnen de subset van gemeenten met een score van 4 op Strategie & Governance blijven configuraties nadrukkelijk bestaan. Domeinen ontwikkelen zich niet gelijkmatig, accenten verschillen per gemeente en interne profilering blijft zichtbaar. Wat verdwijnt, is het patroon van scherpe asymmetrie waarin één domein ver vooruitloopt terwijl andere structureel achterblijven.

Digitale volwassenheid manifesteert zich in deze context niet als een vlak of homogeen systeem, maar als een gecoördineerd profiel. Domeinen bewegen niet synchroon, maar evenmin onafhankelijk van elkaar. Verschillen blijven aanwezig, maar worden bestuurlijk bijeengehouden binnen een beperkte bandbreedte.

Dit profielgedrag wijkt fundamenteel af van wat zichtbaar is in de spanningszones rond de professionele standaard, zoals beschreven in hoofdstuk 9. In die zones domineren juist sterke interne disbalans en piekprofielen, waarin volwassenheid geconcentreerd is in één of enkele domeinen zonder duidelijke samenhang met de rest van het profiel.

Bestuurlijke verankering fungeert daarmee niet als gelijkmaker, maar als stabiliserende conditie. Zij elimineert configuraties niet, maar voorkomt dat configuraties uitgroeien tot fragmentatie. Daarmee ontstaat een vorm van samenhang die niet berust op uniformiteit, maar op begrensde variatie binnen één bestuurlijk kader.

10.5 Positionering binnen het geheel van het onderzoek

Deze analyse introduceert geen nieuwe hiërarchie tussen domeinen en bevat geen impliciete aanbeveling. Zij beschrijft uitsluitend dat binnen de brede variatie aan configuraties één specifieke bestuurlijke conditie samenvalt met een aantoonbaar ander patroon van intern profielgedrag.

In samenhang met de voorgaande hoofdstukken ontstaat daarmee een gelaagd en consistent beeld van digitale volwassenheid binnen gemeenten. Eerder is vastgesteld dat interne disbalans structureel voorkomt en geen uitzondering vormt (hoofdstuk 5). Vervolgens is zichtbaar gemaakt dat volwassenheid zich manifesteert als configuratie van domeinen, zonder lineair ontwikkelpad of eindbeeld (hoofdstuk 8). Daarna is aangetoond dat spanningen en variatie zich concentreren in specifieke delen van het volwassenheidsspectrum (hoofdstuk 9). De huidige analyse laat zien dat deze patronen niet onder alle bestuurlijke condities in dezelfde mate optreden.

Deze nuancering is cruciaal voor de interpretatie van het totale onderzoek. Zij maakt duidelijk dat verschillen in interne samenhang niet uitsluitend voortkomen uit scorehoogte, volwassenheidszone of domeinspecifieke ontwikkeling, maar ook samenhangen met de wijze waarop digitale ontwikkeling bestuurlijk is verankerd.

Daarmee wordt inzichtelijk waarom totaalscores, ranglijsten en enkelvoudige benchmarks tekortschieten als verklaringsinstrument. Zij abstraheren van interne structuur en missen zicht op de bestuurlijke condities waaronder configuraties zich stabiliseren of fragmenteren. Interne profielanalyse vormt daarom geen aanvulling, maar een noodzakelijke laag om digitale volwassenheid bestuurlijk te begrijpen en te duiden.

10.6 Afbakening en vooruitblik

Dit hoofdstuk maakt nadrukkelijk geen causale claim. De analyse toont geen bewijs dat een hoge score op Strategie & Governance automatisch leidt tot betere interne samenhang, noch dat andere domeinen zich daardoor vanzelf in dezelfde richting ontwikkelen. Wat zichtbaar wordt, is uitsluitend een structurele samenhang tussen expliciete bestuurlijke verankering en een begrensd patroon van interne spreiding binnen digitale volwassenheid.

De bevindingen moeten daarom worden gelezen als beschrijvend en contextueel. Zij laten zien dát onder bepaalde bestuurlijke condities configuraties zich anders gedragen, maar zeggen niets over volgorde, overdraagbaarheid of reproduceerbaarheid van deze condities. Daarmee wordt voorkomen dat bestuurlijke verankering alsnog wordt opgevat als normatief startpunt of universeel verklaringsmechanisme.

In de volgende hoofdstukken wordt deze benadering verder verdiept door te onderzoeken hoe andere conditionele patronen zich verhouden tot interne samenhang, spanning en systeemgedrag. Daarbij verschuift de focus van beschrijving naar bestuurlijke duiding: wat betekenen deze patronen voor gesprek, interpretatie en besluitvorming binnen een context van voortdurende technologische, maatschappelijke en institutionele verandering.

Hoofdstuk 11 – Twee logica's binnen digitale volwassenheid

Operationele borging en transformatieve adaptatie

In de voorgaande hoofdstukken is digitale volwassenheid geanalyseerd aan de hand van domeinen, configuraties en systeemgedrag. Die analyses laten zien dat domeinen zich ongelijk ontwikkelen en

dat interne disbalans geen afwijking is, maar een structureel kenmerk van het gemeentelijk digitale landschap. Tegelijkertijd roepen deze bevindingen een fundamentele vraag op: bewegen alle domeinen binnen digitale volwassenheid zich onder dezelfde bestuurlijke en institutionele veranderlogica?

De empirische patronen uit dit onderzoek wijzen erop dat dit niet het geval is. De vijf onderzochte domeinen blijken zich te groeperen rond twee onderscheiden logica's, die structureel van elkaar verschillen in gemiddeld volwassenheidsniveau, spreiding en onderlinge verhouding. Deze tweedeling vormt geen alternatieve scoreconstructie en introduceert geen nieuw beoordelingskader. Zij is strikt beschrijvend en analytisch van aard.

Het doel van dit hoofdstuk is om deze onderliggende logica's expliciet te maken en te laten zien hoe zij helpen bij het duiden van eerder waargenomen patronen, zoals structurele bottlenecks, plafond-effecten en hardnekkige interne disbalans. Daarbij wordt tevens ingegaan op de bijzondere positie van Strategie & Governance, dat empirisch fungeert als verbindend scharnier tussen beide logica's.

Deze benadering verdiept het systeembeeld van digitale volwassenheid, zonder domeinen te herdefiniëren, ontwikkelrichtingen te suggereren of normatieve conclusies te trekken.

11.1 Twee onderscheiden domeinlogica's

De empirische patronen in dit onderzoek laten zien dat de vijf domeinen van digitale volwassenheid zich niet gedragen als onderdelen van één uniforme ontwikkellogica. Integendeel: de data tonen consistent aan dat domeinen zich groeperen langs twee onderscheiden veranderlogica's, die structureel verschillen in dynamiek, spreiding en bestuurlijke verankering.

De eerste groep kan worden aangeduid als een operationeel-borgende logica. Deze logica omvat domeinen die primair worden gekenmerkt door normering, compliance, stabiliteit en reproduceerbaarheid. Binnen dit onderzoek betreft dit de domeinen *Informatiebeveiliging & Privacy* en *Dienstverlening & Werkplek*. Deze domeinen vertonen relatief hoge gemiddelde volwassenheidsniveaus, een beperkte spreiding tussen gemeenten en een duidelijke institutionele verankering. Wettelijke verplichtingen, toezicht, landelijke kaders en bestuurlijke verantwoordingsstructuren zorgen ervoor dat deze domeinen breed en relatief synchroon tot een professioneel niveau worden ontwikkeld.

Daartegenover staat een transformatief-adaptieve logica. Deze logica omvat domeinen die sterker samenhangen met verandervermogen, onzekerheid en structurele aanpassing. In dit onderzoek betreft dit *Data & Informatiebeheer* en *Innovatie & Veranderkracht*. Deze domeinen laten juist lagere gemiddelde scores zien, een grotere spreiding tussen gemeenten en duidelijke bottleneck- en plafond-effecten. Door voortdurende technologische ontwikkeling, interbestuurlijke afhankelijkheden en minder eenduidige normering is hun ontwikkeling minder stabiel, minder reproduceerbaar en sterker contextafhankelijk.

Deze tweedeling is strikt analytisch van aard. Zij vervangt de afzonderlijke domeinscores niet, introduceert geen nieuw volwassenheidsmodel en impliceert geen ontwikkelvolgorde of normatief oordeel. De indeling maakt uitsluitend zichtbaar dat verschillende domeinen binnen gemeenten onder fundamenteel verschillende institutionele en bestuurlijke veranderlogica's opereren, een onderscheid dat in traditionele volwassenheidsmodellen en benchmarks veelal impliciet blijft en daardoor analytisch onderbenut is.

11.2 Niveau en spreiding per logica

Wanneer per gemeente het gemiddelde volwassenheidsniveau wordt berekend voor beide domeinsets, ontstaat een consistent en reproduceerbaar onderscheid in zowel niveau als spreiding. Dit onderscheid bevestigt dat de twee domeinlogica's zich niet alleen conceptueel, maar ook empirisch verschillend manifesteren. Per gemeente is voor beide domeinlogica's een gemiddeld volwassenheidsniveau berekend op basis van de onderliggende domeinscores; het verschil tussen borgende en adaptieve logica is daarbij uitsluitend beschrijvend vastgesteld

De operationeel-borgende logica wordt gekenmerkt door een hoger gemiddeld volwassenheidsniveau, een beperkte interkwartielafstand en een lage standaarddeviatie. De verdeling is relatief compact: gemeenten liggen dicht bij elkaar en verschillen blijven binnen een smalle bandbreedte. Dit wijst op een hoge mate van landelijke convergentie, waarbij variatie tussen gemeenten beperkt blijft en uitschieters zelden voorkomen.

De transformatief-adaptieve logica laat een duidelijk afwijkend patroon zien. Het gemiddelde volwassenheidsniveau ligt lager, de interkwartielafstand is groter en de standaarddeviatie wijst op meer variatie tussen gemeenten. De verdeling is breder en minder compact, met grotere verschillen in positionering en een minder stabiel gezamenlijk referentieniveau. Binnen deze logica varieert de mate van spreiding per domein: Data & Informatiebeheer vertoont relatief meer clustering dan Innovatie & Veranderkracht, maar blijft duidelijk minder geconvergeerd dan de operationeel-borgende domeinen. Deze clustering weerspiegelt dat Data & Informatiebeheer in sterke mate wordt genormeerd richting een professioneel basisniveau (score 3), terwijl de stap naar verdergaande bestuurlijke borging en doorontwikkeling (score 4) in de praktijk aanzienlijk minder breed en minder consistent wordt gezet.

Deze verschillen duiden niet op een hiërarchie tussen domeinen of logica's. Zij beschrijven dat digitale volwassenheid zich onder verschillende veranderlogica's anders organiseert. Waar operationeel-borgende domeinen landelijk sterker zijn geconvergeerd rond een gedeeld professioneel niveau, bewegen transformatief-adaptieve domeinen zich binnen een ruimer, minder synchroon en contextgevoeliger spectrum.

Het waargenomen patroon is robuust over de dataset en kan niet worden verklaard door incidentele uitschieters of een beperkt aantal afwijkende gemeenten. Het vormt daarmee een

structurele systeemeigenschap van digitale volwassenheid binnen gemeenten en biedt een verklarend kader voor eerder vastgestelde asymmetrieën, spanningsvelden en plafond-effecten.

11.3 Asymmetrie tussen borging en transformatie

De vergelijking tussen de operationeel-borgende en transformatief-adaptieve domeinsets laat een duidelijke en consistente asymmetrie zien in hoe digitale volwassenheid zich binnen gemeenten manifesteert.

Bij het overgrote deel van de gemeenten ligt het gemiddelde volwassenheidsniveau van de operationeel-borgende logica merkbaar hoger dan dat van de transformatief-adaptieve logica. Het omgekeerde profiel, waarin de transformatief-adaptieve logica gemiddeld hoger ligt dan de operationeel-borgende logica, komt in deze dataset slechts bij 3 van de 118 gemeenten voor (2,5%).

Deze asymmetrie moet niet worden gelezen als een tekort of achterstand op transformatie. Zij beschrijft hoe volwassenheid zich in de praktijk ongelijkmatig organiseert. Domeinen die primair zijn gericht op stabiliteit, normering en bestuurlijke borging bereiken doorgaans eerder een hoger en homogener volwassenheidsniveau. Transformatief-adaptieve domeinen daarentegen ontwikkelen zich minder synchroon, kennen grotere variatie en blijven sterker afhankelijk van context, timing en bestuurlijke ruimte.

Het patroon is structureel zichtbaar in de dataset en sluit aan bij eerdere bevindingen over bottlenecks, plafond-effecten en interne disbalans. Daarmee bevestigt deze analyse dat digitale volwassenheid zich niet ontwikkelt als een evenwichtige of sequentiële ladder, maar als een profiel waarin verschillende domeinen onder uiteenlopende veranderlogica's bewegen en waarin borging en transformatie niet automatisch gelijktijdig of in dezelfde mate tot ontwikkeling komen.

11.4 De scharnierfunctie van Strategie & Governance

Strategie & Governance neemt binnen de onderscheiden domeinlogica's een bijzondere positie in. Het domein laat zich niet eenduidig onderbrengen bij de operationeel-borgende of de transformatief-adaptieve logica, maar functioneert empirisch als verbindend scharnier tussen beide.

De analyse laat zien dat gemeenten met een hogere score op Strategie & Governance gemiddeld hogere volwassenheidsniveaus vertonen in zowel de operationeel-borgende als de transformatief-adaptieve domeinset. Tegelijkertijd is bij deze gemeenten de interne afstand tussen beide logica's kleiner dan in het landelijke beeld. De kloof tussen borging en transformatie is hier minder uitgesproken.

Dit betekent niet dat verschillen tussen domeinen verdwijnen. Wel verandert het karakter van die verschillen. Waar Strategie & Governance expliciet en structureel bestuurlijk is verankerd, manifesteert digitale volwassenheid zich minder gefragmenteerd. De spanning tussen stabiliteit en verandering blijft aanwezig, maar wordt beter ingekaderd en blijft binnen begrensde verhoudingen. Domeinen ontwikkelen zich niet synchroon, maar ook niet los van elkaar.

Ook deze bevinding is strikt beschrijvend van aard. Het onderzoek doet geen uitspraken over causaliteit, volgorde of noodzakelijke voorwaarden. Wel wordt zichtbaar dat Strategie & Governance empirisch samenvalt met een grotere samenhang tussen domeinen die onder verschillende institutionele en bestuurlijke veranderlogica's vallen. Daarmee fungeert dit domein binnen het systeem niet als verklarende factor, maar als zichtbaar punt waar borging en adaptatie elkaar bestuurlijk raken.

11.5 Bestuurlijke betekenis van de tweedeling

De onderscheiden domeinlogica's bieden een samenhangend interpretatiekader voor meerdere empirische patronen die eerder in dit onderzoek zijn vastgesteld. Zij maken inzichtelijk waarom bepaalde domeinen structureel lager scoren dan andere, waarom interne disbalans ook bij hogere totaalscores zichtbaar blijft en waarom digitale volwassenheid zich niet laat vangen in één uniform of lineair ontwikkelpad.

Deze patronen worden begrijpelijk wanneer digitale volwassenheid niet uitsluitend wordt benaderd als een kwestie van niveau, maar als een verhouding. Niet alleen de hoogte van scores is bepalend, maar de spanning tussen borging en verandering, tussen stabiliteit en adaptatie, en tussen datgene wat bestuurlijk is vastgelegd en datgene wat zich nog ontwikkelt of moet worden gedragen door organisatie en praktijk.

Binnen dit perspectief wordt interne disbalans geen afwijking of tekort, maar een logisch gevolg van het gelijktijdig functioneren van verschillende veranderlogica's binnen één bestuurlijk systeem. Dat verklaart waarom volwassenheid zich vaak ongelijkmatig manifesteert en waarom vergelijkbare totaalscores kunnen samengaan met fundamenteel verschillende interne verhoudingen.

De tweedeling introduceert nadrukkelijk geen nieuw beoordelings- of normatief kader. Zij herordent geen domeinen en suggereert geen ontwikkelrichting. Wat zij wel doet, is zichtbaar maken dat de samenhang tussen domeinen en de wijze waarop verschillende veranderlogica's zich tot elkaar verhouden, cruciaal is voor het begrijpen van digitale volwassenheid als systeemfenomeen binnen gemeenten.

11.6 Afbakening

Dit hoofdstuk introduceert geen nieuw meetinstrument, geen normatieve indeling en geen ontwikkelrichting. De tweedeling tussen operationeel-borgende en transformatief-adaptieve domeinen is analytisch van aard, strikt beschrijvend en volledig gebaseerd op empirische patronen in de dataset.

De indeling is bedoeld om waargenomen verschillen, asymmetrieën en spanningsvelden binnen digitale volwassenheid beter te duiden. Zij dient niet om gemeenten te classificeren, te rangschikken of te beoordelen, en impliceert geen wenselijke volgorde, prioriteit of ontwikkelpad.

De tweedeling vervangt daarmee op geen enkele wijze de afzonderlijke domeinanalyse zoals die eerder in dit onderzoek is gepresenteerd. Zij vormt een aanvullend interpretatiekader dat helpt om digitale volwassenheid te begrijpen als samenhangend systeemgedrag, niet als optelsom van losse scores.

11.7 Conclusie

De analyse van digitale volwassenheid langs twee onderliggende domeinlogica's maakt duidelijk dat verschillen tussen gemeenten niet primair gaan over "verder" of "minder ver", maar over waar volwassenheid zich manifesteert en hoe domeinen zich onderling tot elkaar verhouden binnen één bestuurlijk systeem.

Operationele borging en transformatieve adaptatie volgen aantoonbaar verschillende patronen in niveau, spreiding en samenhang. Deze verschillen zijn structureel en consistent zichtbaar in de dataset en laten zien dat digitale volwassenheid zich niet homogeen of synchroon ontwikkelt. In plaats daarvan ontstaat een profiel waarin stabiliteit en verandering onder verschillende institutionele en bestuurlijke logica's bewegen.

Strategie & Governance neemt binnen dit geheel een bijzondere positie in als verbindend scharnier. Niet als verklarende of sturende factor, maar als domein waarin de verhouding tussen borging en adaptatie empirisch zichtbaar wordt en waarin fragmentatie tussen logica's minder uitgesproken is.

Dit inzicht verdiept het systeembeeld dat in eerdere hoofdstukken is opgebouwd. Het bevestigt dat digitale volwassenheid niet kan worden begrepen als een lineaire ladder of een uniforme eindtoestand, maar als een meerdimensionaal, samenhangend en spanningsvol profiel, waarin verschillende vormen van volwassenheid gelijktijdig bestaan en zich niet vanzelf in hetzelfde tempo ontwikkelen.

Hoofdstuk 12 – Context: schaal als structurele factor

Schaal verklaart niet alles, maar doet aantoonbaar ertoe

In de voorgaande hoofdstukken is digitale volwassenheid benaderd als profiel, configuratie en spanningsveld. Dit hoofdstuk voegt daar een contextuele dimensie aan toe: schaal. Niet als verklarende oorzaak of verklarend mechanisme, maar als structurele factor die aantoonbaar samenhangt met het niveau, de stabiliteit en de verdeling van digitale volwassenheid binnen gemeenten.

Het uitgangspunt blijft expliciet beschrijvend. Schaal wordt hier niet opgevoerd als ontwikkelpad, succesvoorwaarde of normatief referentiepunt, maar uitsluitend als analytische lens. Doel is zichtbaar te maken hoe verschillen en patronen in digitale volwassenheid zich manifesteren binnen uiteenlopende schaalcontexten, tegen een verder gelijk wettelijk, institutioneel en bestuurlijk kader.

12.1 Inwoneraantal als continue variabele (ondersteunende analyse)

Naast de analyse op basis van schaalcategorieën is aanvullend gekeken naar inwoneraantal als continue variabele. Deze analyse heeft een expliciet ondersteunend karakter en dient uitsluitend om vast te stellen of er, los van gekozen categorie-indelingen, sprake is van een systematische samenhang tussen schaal en digitale volwassenheid.

Wanneer de totale volwassenheidsscore wordt afgezet tegen inwoneraantal ontstaat een consistent en reproduceerbaar patroon. Gemeenten met meer inwoners behalen gemiddeld hogere volwassenheidsscores dan kleinere gemeenten. De relatie is niet strikt lineair, maar wel duidelijk directioneel: met toenemende schaal neemt het gemiddelde volwassenheidsniveau toe, zonder dat dit beeld wordt gedomineerd door individuele uitschieters of extreme waarden.

Deze bevinding bevestigt dat schaal op systeemniveau samenhangt met het niveau van digitale volwassenheid. Tegelijkertijd vormt deze analyse nadrukkelijk geen basis voor verdere interpretatie of duiding. In dit referentiekader worden verschillen en patronen primair geanalyseerd aan de hand van schaalcategorieën, omdat deze beter aansluiten bij bestuurlijke praktijk, institutionele inrichting en onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten.

12.2 Schaalgroepen: niveau én stabiliteit

Wanneer gemeenten worden ingedeeld in schaalgroepen (<30.000, 30–70.000, 70–150.000 en ≥150.000 inwoners), worden twee onderscheiden maar samenhangende effecten zichtbaar: een

effect op het gemiddelde volwassenheidsniveau en een effect op de onderlinge stabiliteit van dat niveau.

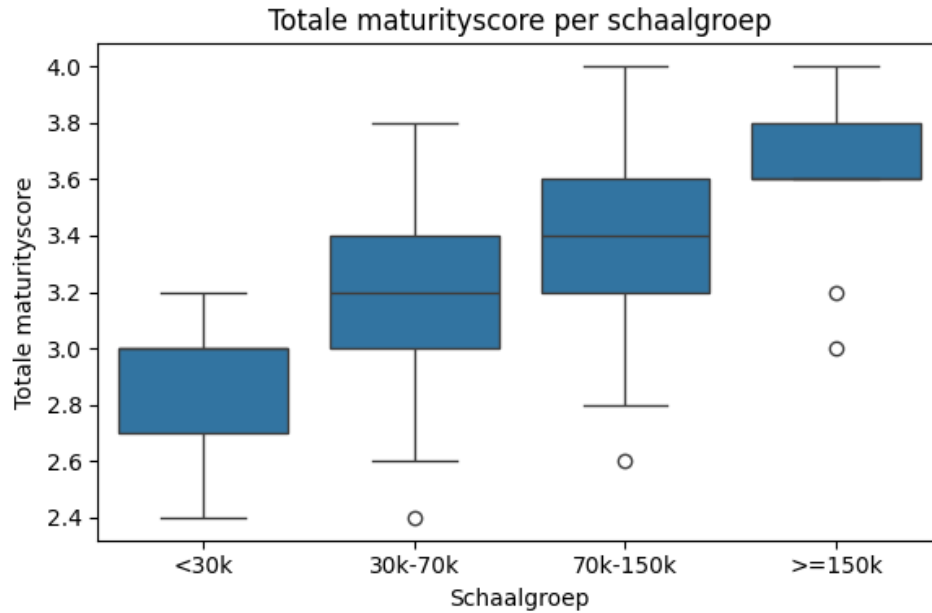
Het niveaueffect betreft de positie van schaalgroepen ten opzichte van elkaar. Grote gemeenten (≥ 150.000 inwoners) behalen gemiddeld de hoogste totaalscores, terwijl de kleinste gemeenten gemiddeld het laagst scoren. Middelgrote gemeenten bevinden zich daar tussenin, met een geleidelijke toename van het gemiddelde volwassenheidsniveau naarmate de schaal groter wordt. Dit patroon is consistent over de dataset en wordt niet gedragen door incidentele uitschieters.

Naast dit niveaueffect is sprake van een duidelijk stabiliteitseffect. De spreiding binnen de groep grote gemeenten is beduidend kleiner dan binnen kleinere en middelgrote schaalgroepen. Dit blijkt uit een lagere interkwartielafstand en een compactere clustering van scores. Grote gemeenten bevinden zich daarmee niet alleen gemiddeld op een hoger niveau, maar vertonen onderling ook meer consistentie in hun volwassenheidspositie.

De combinatie van deze twee effecten is analytisch relevant. Zij wijst erop dat schaal samenhangt met een zekere mate van convergentie: naarmate gemeenten groter zijn, neemt de variatie in volwassenheidsniveau af. Kleinere en middelgrote gemeenten laten daarentegen een breder spectrum aan profielen zien, variërend van beperkt ontwikkeld tot relatief vergevorderd.

Dit stabiliteitseffect mag niet worden gelezen als homogeniteit. Ook binnen de groep grote gemeenten blijven configuraties, domeinaccenten en interne disbalans zichtbaar. Wat afneemt is niet de interne differentiatie, maar de extremiteit ervan. Schaal lijkt samen te vallen met een vernauwing van de bandbreedte waarbinnen digitale volwassenheid zich manifesteert, niet met het verdwijnen van interne verschillen.

Deze observatie onderstreept dat schaal in dit onderzoek geen verklarende variabele is voor succes of falen, maar een contextuele factor die het bereik en de spreiding van digitale volwassenheid mede bepaalt.



12.3 Domeinspecifieke werking van schaal

De samenhang tussen schaal en digitale volwassenheid manifesteert zich niet uniform over alle domeinen. Wanneer de analyse wordt uitgesplitst naar afzonderlijke domeinen, ontstaat een gedifferentieerd beeld waarin schaal in sommige domeinen duidelijk samenvalt met hogere en stabielere volwassenheid, terwijl zij in andere domeinen een afwijkend of zelfs tegengesteld patroon laat zien.

Voor de domeinen Strategie & Governance, Data & Informatiebeheer en Dienstverlening & Werkplek is sprake van een consistent schaalpatroon. Naarmate gemeenten groter zijn, liggen de gemiddelde scores in deze domeinen hoger en neemt de onderlinge spreiding af. Grote gemeenten bevinden zich hier niet alleen vaker op een hoger volwassenheidsniveau, maar vertonen ook een compactere verdeling. Dit wijst erop dat schaal in deze domeinen samenvalt met een grotere mate van structurele borging, standaardisering en bestuurlijke continuïteit.

Binnen het domein Dienstverlening & Werkplek is dit schaalpatroon bijzonder uitgesproken. De analyse laat zien dat grotere gemeenten zich gemiddeld op een duidelijk hoger volwassenheidsniveau bevinden dan kleinere gemeenten. Het verschil manifesteert zich niet als een marginale verschuiving binnen hetzelfde niveau, maar als een overgang tussen expliciete volwassenheidsniveaus. Gegeven het ordinale karakter van het model vertegenwoordigt dit geen nuance, maar een wezenlijk andere organisatorische inrichting en uitvoeringspraktijk.

Het domein Informatiebeveiliging & Privacy laat daarentegen een afwijkend patroon zien. De hoogste gemiddelde scores worden hier niet bij de grootste gemeenten aangetroffen, maar bij

middelgrote gemeenten (70–150.000 inwoners). Grote gemeenten scoren binnen dit domein gemiddeld lager dan op basis van hun totaalscore zou worden verwacht.

Deze afwijking is analytisch relevant, omdat zij onderstreept dat schaal geen generiek opwaarts effect heeft op alle aspecten van digitale volwassenheid. Domeinen reageren verschillend op organisatorische omvang, bestuurlijke complexiteit en context. Waar schaal in sommige domeinen samenvalt met hogere en stabielere volwassenheid, maakt zij in andere domeinen juist spanningen, kwetsbaarheden of aanvullende dynamieken zichtbaar.

De domeinspecifieke werking van schaal bevestigt daarmee een kerninzicht van dit onderzoek: digitale volwassenheid is geen monolithisch kenmerk, maar een samenstelling van domeinen met elk een eigen logica, gevoeligheid en bestuurlijke bedding. Schaal kleurt die logica, maar doet dat op uiteenlopende en niet-uniforme wijze.

12.4 Schaal en volwassenheidsniveaus binnen Dienstverlening & Werkplek

Binnen het domein Dienstverlening & Werkplek laat de analyse een duidelijk en consistent schaalpatroon zien. Wanneer gemeenten worden ingedeeld naar schaalcategorie, bevinden grotere gemeenten zich gemiddeld op een hoger volwassenheidsniveau dan kleinere gemeenten. Tegelijkertijd neemt binnen de groep grote gemeenten de onderlinge variatie af, wat wijst op een grotere mate van stabiliteit en convergentie binnen dit domein.

Het waargenomen verschil manifesteert zich niet als een geleidelijke verschuiving binnen hetzelfde volwassenheidsniveau, maar als een overgang tussen discrete niveaus. Grote gemeenten scoren binnen dit domein structureel hoger dan kleine gemeenten, waarbij het verschil in de praktijk neerkomt op bijna één volledige volwassenheidsstap. Binnen de gehanteerde methodologie is dit een substantieel onderscheid. De schaal is ordinaal en beschrijft expliciete niveaus van bestuurlijke borging, standaardisatie en uitvoeringskracht; een verschil van één punt representeert daarmee een fundamenteel andere organisatorische inrichting, geen marginale nuance.

Deze uitkomst suggereert dat schaal binnen het domein Dienstverlening & Werkplek samenvalt met de mate waarin structurele voorzieningen duurzaam kunnen worden ingericht en onderhouden. Aspecten als uniforme werkplekomgevingen, digitale voorzieningen, gestandaardiseerde processen, centrale regie en continuïteit in uitvoering lijken bij grotere gemeenten vaker expliciet bestuurlijk te zijn geborgd en minder afhankelijk van incidentele initiatieven of personele wisselingen.

Tegelijkertijd blijft ook deze analyse strikt beschrijvend gepositioneerd. Het onderzoek laat een samenhang zien tussen schaal en volwassenheidsniveau binnen dit domein, maar doet geen uitspraken over onderliggende oorzaken, noodzakelijke voorwaarden of wenselijkheid. De patronen beschrijven hoe digitale volwassenheid zich binnen verschillende schaalcontexten manifesteert, niet hoe zij zich zou moeten ontwikkelen of welke inrichting normatief te verkiezen is.

12.5 Hypothese: transparantie-effect bij informatiebeveiliging

Het afwijkende patroon dat zichtbaar wordt binnen het domein Informatiebeveiliging & Privacy vraagt om een zorgvuldige en terughoudende interpretatie. Waar grotere gemeenten op de meeste domeinen gemiddeld hoger en consistentere scores, blijven hun scores op informatiebeveiliging relatief achter bij wat op basis van schaal en totaalscore zou worden verwacht. Een plausibele verklaring voor dit patroon is een transparantie-effect.

Grotere gemeenten beschikken doorgaans over uitgebreidere governance-, toezicht- en verantwoordingsstructuren. Binnen deze organisaties wordt vaker en explicieter gerapporteerd over risico's, incidenten, kwetsbaarheden en verbetermaatregelen. Bestuurlijke documenten bevatten daardoor meer detail, nuance en zelfkritiek, waarbij tekortkomingen en resterende risico's systematisch worden vastgelegd als onderdeel van reguliere sturing en verantwoording.

Binnen een onderzoeksopzet die uitsluitend gebruikmaakt van openbare bestuurlijke documenten kan deze transparantie doorwerken in de beoordeling. Expliciet benoemde kwetsbaarheden, risico's en verbeteropgaven worden zichtbaar in het bronmateriaal en tellen mee in de scoring. Vergelijkbare risico's kunnen bij kleinere gemeenten minder expliciet, minder systematisch of minder frequent zijn gedocumenteerd, waardoor zij binnen dit methodologische kader minder zichtbaar worden. Dit kan resulteren in relatief lagere scores bij gemeenten die juist uitgebreider en kritischer rapporteren.

Deze verklaring wordt nadrukkelijk als hypothese gepositioneerd. Het onderzoek doet geen uitspraken over feitelijke beveiligingsniveaus, operationele weerbaarheid of objectieve risico's. Het beschrijft uitsluitend hoe verschillen in bestuurlijke transparantie en verslagleggingspraktijk zich, binnen een op publieke documenten gebaseerde methodologie, kunnen vertalen naar verschillen in waargenomen volwassenheidsscores.

Daarmee onderstreept deze bevinding opnieuw een centraal uitgangspunt van dit referentiekader: de analyse maakt zichtbaar hoe digitale volwassenheid bestuurlijk wordt vastgelegd en verantwoord, niet noodzakelijk hoe zij operationeel wordt ervaren of technisch kan worden gemeten.

12.6 Wat schaal wél en niet verklaart

De analyse maakt duidelijk dat schaal geen neutrale achtergrondvariabele is, maar een structurele contextfactor die samenhang vertoont met meerdere kenmerken van digitale volwassenheid. Grotere schaal gaat gemiddeld gepaard met hogere volwassenheidsscores, een kleinere onderlinge spreiding tussen gemeenten en een grotere mate van stabiliteit in positionering. Tegelijkertijd

werkt schaal niet uniform: de samenhang verschilt per domein en manifesteert zich op uiteenlopende manieren binnen het volwassenheidsprofiel.

Daarmee wordt ook zichtbaar wat schaal niet verklaart. Toenemende omvang leidt niet tot het verdwijnen van interne disbalans. Ook grote gemeenten vertonen uitgesproken configuraties, asymmetrie tussen domeinen en spanningsvelden binnen hun digitale volwassenheid. Volwassenheid blijft daarmee, ongeacht schaal, een samengesteld systeemkenmerk en geen homogeen organisatieniveau.

Vanuit dit perspectief fungeert schaal in dit onderzoek nadrukkelijk niet als normatief of verklarend kader. Zij vormt geen ontwikkelpad, geen succesvoorwaarde en geen rechtvaardiging voor verschillen in ambitie, prestatie of inrichting. Schaal wordt uitsluitend gebruikt als contextuele achtergrond waartegen verschillen in profiel, configuratie en systeemgedrag beter zichtbaar en beter interpreteerbaar worden.

Deze afbakening is essentieel voor de interpretatie van de bevindingen. Zonder deze begrenzing zou schaal gemakkelijk kunnen worden gelezen als oorzaak of legitimering, terwijl de empirische patronen juist laten zien dat digitale volwassenheid zich binnen elke schaal manifesteert als een intern gedifferentieerd en bestuurlijk complex geheel.

12.7 Conclusie

De analyse in dit hoofdstuk laat zien dat schaal binnen dit onderzoek geen neutrale randvoorwaarde is, maar een structurele contextfactor die samenhang vertoont met zowel het niveau als de stabiliteit van digitale volwassenheid. Grotere gemeenten bevinden zich gemiddeld op een hoger volwassenheidsniveau en vertonen onderling meer consistentie, zonder dat dit leidt tot interne homogeniteit of het verdwijnen van profielverschillen.

Tegelijkertijd bevestigen de bevindingen dat digitale volwassenheid, ongeacht schaal, geen uniform organisatieniveau vormt. Ook bij toenemende omvang blijft volwassenheid zich manifesteren als een configuratie van domeinen met uiteenlopende dynamiek, accenten en spanningsvelden. Schaal verkleint de variatie tussen gemeenten, maar heft interne asymmetrie niet op.

Daarmee functioneert schaal in dit referentiekader niet als verklarend of normatief principe, maar als duidend kader. Zij kleurt de context waarbinnen digitale volwassenheid zich ontwikkelt en bestuurlijk zichtbaar wordt, zonder die ontwikkeling te bepalen of te sturen. Dit inzicht vormt een noodzakelijke schakel tussen de empirische patronen uit de voorgaande hoofdstukken en de daaropvolgende analyse van structurele grenzen, bestuurlijke handelingsruimte en systeemgedrag binnen digitale transformatie.

Hoofdstuk 13 – Structurele grenzen van digitale volwassenheid

Bottlenecks en ceiling-effecten

In de voorgaande hoofdstukken is digitale volwassenheid benaderd als profiel, als configuratie en als spanningsveld binnen een breder spectrum, mede gekleurd door contextuele factoren zoals schaal. Dit hoofdstuk richt zich op een aanvullende, expliciet systemische vraag: waar lopen vormen van digitale volwassenheid structureel tegen grenzen aan, los van profieltype, gemeentegrootte of totale volwassenheidsscore?

Deze grenzen worden in de data zichtbaar in twee onderscheiden patronen. Enerzijds in bottlenecks: domeinen waarin een substantieel deel van de gemeenten structureel moeite heeft om het professionele basisniveau (score 3) te bereiken. Anderzijds in ceiling-effecten: domeinen waarin verdere differentiatie boven dat basisniveau slechts beperkt of uitzonderlijk zichtbaar is, zelfs bij gemeenten met een hoge totale volwassenheid.

Beide patronen worden in dit hoofdstuk strikt beschrijvend geanalyseerd. Zij impliceren geen normatief oordeel over prestaties en suggereren geen ontwikkelrichting. Wat zij zichtbaar maken, zijn grenzen in het systeem zelf: punten waarop digitale volwassenheid als geheel minder goed differentieert, ook daar waar individuele gemeenten op andere domeinen aantoonbaar vergevorderd zijn.

13.1 Bottlenecks: domeinen die structureel onder niveau 3 blijven

Wanneer per domein wordt gekeken naar het aandeel gemeenten dat minimaal het professionele basisniveau (score 3) behaalt, ontstaat een ongelijk maar consistent patroon. Vier van de vijf domeinen bereiken dit niveau bij het overgrote deel van de gemeenten:

- Strategie & Governance: 91,5% ≥ 3
- Informatiebeveiliging & Privacy: 99,2% ≥ 3
- Dienstverlening & Werkplek: 98,3% ≥ 3
- Data & Informatiebeheer: 92,4% ≥ 3

Deze domeinen kennen daarmee geen structurele ondergrens op systeemniveau. Hoewel zij onderling verschillen in spreiding en mate van doorontwikkeling, laat de dataset zien dat het professionele basisniveau (score 3) binnen deze domeinen door het merendeel van de gemeenten wordt bereikt en daarmee binnen het huidige stelsel zowel bereikbaar als reproduceerbaar is.

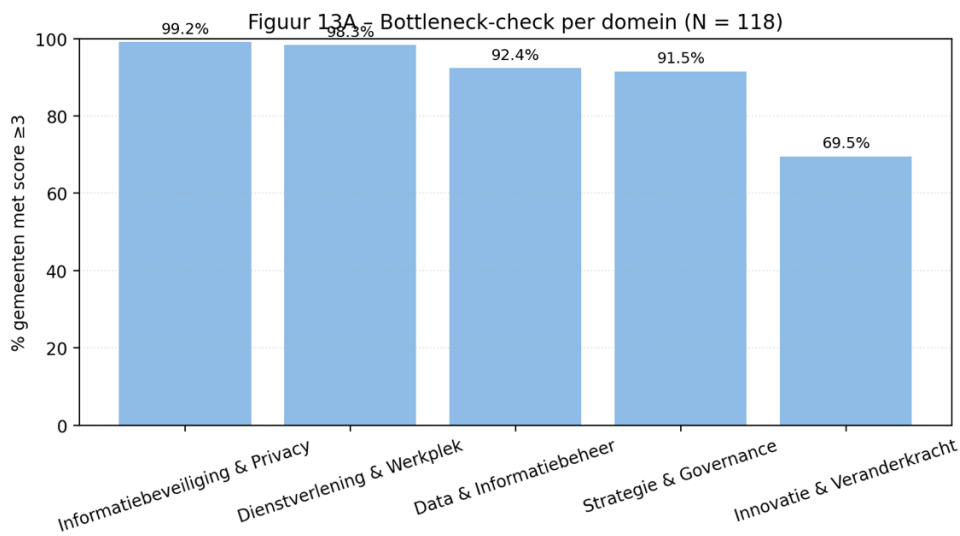
Eén domein wijkt hiervan duidelijk en structureel af:

- Innovatie & Veranderkracht: 69,5% ≥ 3

Binnen dit domein blijft bijna een derde van de gemeenten steken op niveau 2 of lager. Dit patroon is zichtbaar over verschillende schaalgroepen, volwassenheidszones en profieltypen heen en kan daardoor niet worden verklaard vanuit één specifieke context, gemeentegrootte of uitzonderlijke subgroep.

Tegelijkertijd is het van belang te preciseren wat deze bevinding niet impliceert. Innovatie & Veranderkracht kent geen universeel laag scorend patroon: ook binnen dit domein bereiken gemeenten niveau 3 of hoger. De bottleneck is daarmee niet absoluut, maar structureel relatief. In vergelijking met de overige domeinen blijft Innovatie & Veranderkracht systematisch achter in het bereiken van het professionele basisniveau.

In die zin fungeert dit domein als een vroege grens binnen het volwassenheidssysteem. Niet als aanwijzing voor tekortschietende individuele organisaties, maar als indicatie dat het realiseren en bestuurlijk borgen van een professioneel basisniveau hier wezenlijk lastiger is dan in de overige domeinen. De bottleneck weerspiegelt daarmee geen incidentele achterstand, maar een structurele beperking in het systeem waarbinnen digitale volwassenheid zich ontwikkelt.



13.2 Ceiling-effecten: waar doorontwikkeling structureel stopt

Naast de ondergrens is ook gekeken naar de bovenkant van het volwassenheidsspectrum: het behalen van score 4. Deze analyse maakt zichtbaar in welke domeinen doorontwikkeling boven het professionele basisniveau frequent voorkomt en in welke domeinen deze differentiatie beperkt blijft.

De resultaten laten een duidelijk en reproduceerbaar onderscheid tussen domeinen zien.

Twee domeinen differentiëren structureel door naar het hoogste gemeten niveau:

- Informatiebeveiliging & Privacy: 70,3% score 4 (oplopend tot >85% bij hoge totaalscore)
- Strategie & Governance: 32,2% score 4 (oplopend tot circa 88% bij hoge totaalscore)

Binnen deze domeinen neemt het aandeel gemeenten met score 4 duidelijk toe naarmate de totale volwassenheid stijgt. Doorontwikkeling boven niveau 3 is hier breed zichtbaar in de dataset en consistent aanwezig bij gemeenten met hogere totaalscores.

Het domein Dienstverlening & Werkplek laat eveneens differentiatie richting niveau 4 zien, zij het minder uitgesproken. Met 33,1% score 4 overall en een duidelijke stijging bij hogere totaalscores differentieert dit domein geleidelijk door. Het patroon wijst niet op een abrupte grens, maar op een meer geleidelijke spreiding in doorontwikkeling.

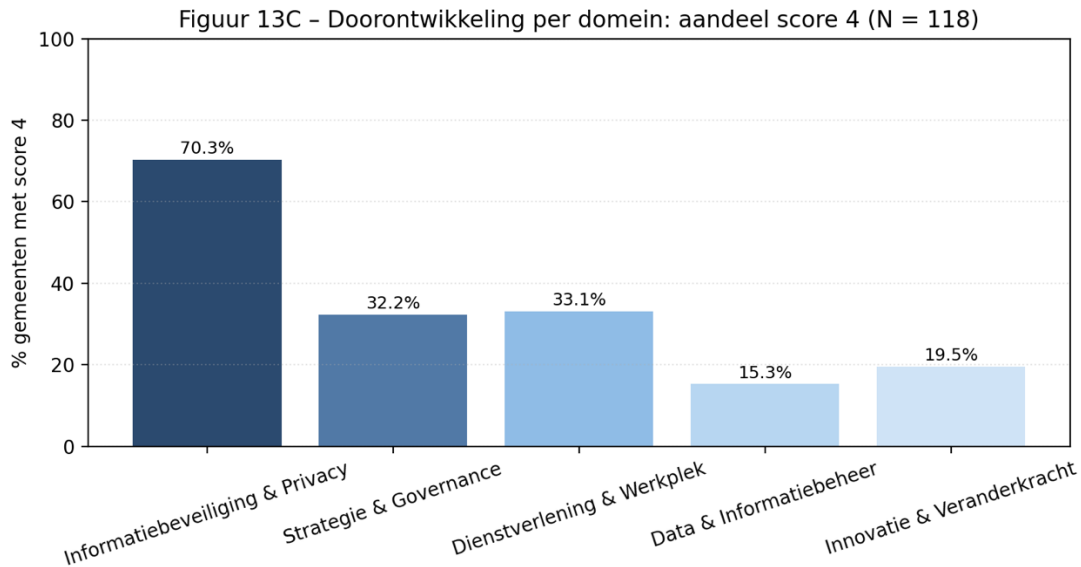
Daartegenover staan twee domeinen waarin het behalen van score 4 relatief zeldzaam blijft:

- Data & Informatiebeheer: 15,3% score 4 overall
- Innovatie & Veranderkracht: 19,5% score 4 overall

Ook bij gemeenten met een hoge totale volwassenheid blijft het aandeel score 4 in deze domeinen beperkt. Data & Informatiebeheer bereikt in de hoogste volwassenheidszones maximaal circa een derde score 4; Innovatie & Veranderkracht blijft ook daar substantieel lager. Dit patroon is consistent over schaalgroepen, volwassenheidszones en configuratietypen heen.

De analyse laat daarmee zien dat doorontwikkeling boven niveau 3 niet gelijkmatig over domeinen is verdeeld. Waar sommige domeinen duidelijk differentiëren richting niveau 4 naarmate de totale volwassenheid stijgt, blijven andere domeinen structureel geconcentreerd rond niveau 3, ook bij gemeenten die in het totaalbeeld hoog scoren.

Deze vaststelling beschrijft een patroon in de data, zonder dit op dit punt te interpreteren. De betekenis van deze beperkte differentiatie en de vraag wat hier precies wordt begrensd, worden in het volgende hoofdstuk uitgewerkt.



13.3 Geen tekort, maar systeemgrens

Het is methodologisch essentieel om de waargenomen ceiling-effecten zorgvuldig te positioneren. Een lage frequentie van score 4 betekent binnen dit onderzoek niet dat een domein faalt of structureel onderpresteert. Integendeel: de concentratie van scores rond niveau 3 laat zien dat veel gemeenten juist een vergelijkbaar, professioneel volwassen niveau bereiken dat bestuurlijk stabiel en verankerd is.

Een ceiling-effect beschrijft hier daarom geen tekort, maar een systeemgrens. Het markeert een punt waarop verdere differentiatie binnen het bestaande bestuurlijke, juridische en institutionele kader slechts beperkt zichtbaar, vastlegbaar en reproduceerbaar is. Boven dit niveau wordt volwassenheid minder eenduidig onderscheidbaar binnen publieke verantwoording, beleidsdocumentatie en bestuurlijke sturing.

Dat dit effect zich vooral manifesteert bij Data & Informatiebeheer en Innovatie & Veranderkracht is analytisch betekenisvol. Het betreft domeinen die elk op een andere wijze opereren aan de randen van het bestuurlijke systeem.

Data & Informatiebeheer is sterk juridisch genormeerd. Wet- en regelgeving rond archivering, informatiebeheer, privacy, openbaarheid en gegevensbescherming definieert een robuuste professionele ondergrens die door veel gemeenten wordt bereikt. Deze normering richt zich primair op rechtmatigheid, zorgvuldigheid en verantwoording en differentieert beperkt richting expliciete excellentie. In combinatie met lopende transitie, zoals datagedreven werken, interoperabiliteit en hergebruik van data, leidt dit tot bestuurlijke vastlegging die stabiliteit en beheersing benadrukt boven onderscheid en profilering. Niveau 3 fungeert hier in de praktijk als een duurzaam plateau.

Innovatie & Veranderkracht kent een tegengesteld institutioneel profiel. Dit domein wordt juist gekenmerkt door het ontbreken van vaste normering en door voortdurende technologische en maatschappelijke dynamiek. Ontwikkelingen rond AI, algoritmen, cloudarchitecturen en digitale autonomie verschuiven het referentiekader sneller dan bestuurlijke structuren kunnen consolideren. In een dergelijk veld is structurele excellentie moeilijk duurzaam te positioneren, te borgen en publiek vast te leggen. Het ceiling-effect weerspiegelt hier geen voltooiing, maar een toestand van permanente voorlopigheid.

In beide domeinen ontstaat daarmee een vergelijkbaar patroon via verschillende mechanismen. Boven niveau 3 verschuift volwassenheid van een vraagstuk van organisatie-inrichting naar een vraagstuk van systeemcondities. Doorontwikkeling wordt in toenemende mate afhankelijk van factoren die het individuele gemeentelijke handelingsvermogen overstijgen, zoals landelijke kaders, interbestuurlijke afstemming, technologische onzekerheid en institutionele traagheid.

Het ceiling-effect markeert daarmee geen prestatieplafond van afzonderlijke gemeenten, maar een grens in wat binnen het huidige systeem expliciet kan worden onderscheiden, gewaardeerd en bestuurlijk geborgd. Wat hier zichtbaar wordt, is niet het einde van ontwikkeling, maar de rand van systemische differentie.

13.4 Systeemgedrag in plaats van organisatiegedrag

De consistentie van de waargenomen patronen, over schaalgroepen, volwassenheidszones en configuraties heen, maakt duidelijk dat het hier niet primair gaat om lokale keuzes, bestuurlijke kwaliteit of individuele organisatiekenmerken.

De bottlenecks en ceiling-effecten die in dit hoofdstuk zijn beschreven, manifesteren zich breed en herhaalbaar. Zij blijven zichtbaar ongeacht omvang, volwassenheidsniveau of interne configuratie. Daarmee verschuift het verklaringsniveau van het organisatorische naar het systemische.

Deze patronen zijn te begrijpen als uitdrukking van systeemgedrag. Binnen het huidige bestuurlijke en juridische kader worden sommige domeinen relatief snel en breed op een professioneel basisniveau gebracht, terwijl andere domeinen structureel stabiliseren rond niveau 3 en daarboven slechts beperkt differentiëren. Tegelijkertijd blijft interne disbalans bestaan, omdat domeinen opereren onder uiteenlopende institutionele logica's, met verschillende vormen van normering, toezicht, politieke gevoeligheid en veranderbaarheid.

Dit systeemgedrag verklaart waarom zelfs gemeenten met meerdere domeinen op niveau 4 toch structurele plafonds blijven ervaren, met name binnen Data & Informatiebeheer en Innovatie & Veranderkracht. Niet omdat deze gemeenten tekortschieten in ambitie of capaciteit, maar omdat verdere differentiatie in deze domeinen slechts beperkt bestuurlijk vastlegbaar is binnen het huidige stelsel.

Digitale volwassenheid bereikt hier geen plafond door organisatorische beperkingen, maar door de grenzen van het systeem zelf: door wat juridisch, institutioneel en bestuurlijk expliciet kan worden onderscheiden, verantwoord en gereproduceerd.

Daarmee maakt dit hoofdstuk zichtbaar dat digitale volwassenheid niet kan worden begrepen als een optelsom van individuele organisatiekeuzes. Zij is in belangrijke mate een uitkomst van bredere systeemcondities. De structurele grenzen die hier zichtbaar worden, zijn geen uitzonderingen, maar kenmerken van het Nederlandse gemeentelijke digitale bestel als geheel.

13.5 Conclusie

Dit hoofdstuk laat zien dat digitale volwassenheid binnen Nederlandse gemeenten niet onbeperkt differentieert. Bottlenecks en ceiling-effecten blijken geen uitzonderingen of tijdelijke afwijkingen, maar structurele kenmerken van het systeem als geheel.

De analyse maakt drie kernpunten zichtbaar:

- Innovatie & Veranderkracht vormt de duidelijkste bottleneck onder niveau 3. Een substantieel deel van de gemeenten blijft in dit domein structureel achter ten opzichte van de overige domeinen.
- Data & Informatiebeheer en Innovatie & Veranderkracht vertonen het scherpste ceiling-effect boven niveau 3. Doorontwikkeling naar niveau 4 blijft hier relatief zeldzaam, ook bij gemeenten met een hoge totale volwassenheid.
- De overige domeinen, Strategie & Governance, Informatiebeveiliging & Privacy en Dienstverlening & Werkplek, differentiëren wél door naar niveau 4 en laten geen vergelijkbare structurele begrenzing zien.

Deze patronen verschuiven het perspectief definitief van individuele prestaties naar collectieve randvoorwaarden. Niet alles wat achterblijft is het gevolg van lokale keuzes, en niet alles wat aan de bovenkant ontbreekt kan worden verklaard vanuit ambitie, capaciteit of bestuurlijke aandacht.

Digitale volwassenheid blijkt in dit onderzoek begrensd door systeemcondities die de speelruimte van afzonderlijke gemeenten overstijgen. De waargenomen plafonds markeren geen falen of stagnatie, maar de randen van wat binnen het huidige bestuurlijke, juridische en institutionele kader structureel kan worden onderscheiden en vastgelegd.

Daarmee vormt dit hoofdstuk de inhoudelijke brug naar het slotdeel van dit referentiekader. In dat slotdeel worden deze systeemgrenzen geplaatst in hun bestuurlijke betekenis en geduid in relatie tot verwachtingen, beoordeling en sturing binnen digitale transformatie.

Hoofdstuk 14 – Wat het geheel laat zien

Wat de data wél en niet ondersteunt

In de voorgaande hoofdstukken is digitale volwassenheid van Nederlandse gemeenten empirisch beschreven vanuit meerdere invalshoeken: als profiel, als configuratie, als spanningsveld binnen het spectrum, als contextueel gekleurd door schaal en als begrensd systeemgedrag. Dit hoofdstuk brengt deze analyses samen op meta-niveau.

Het doel is expliciet niet om nieuwe bevindingen toe te voegen, maar om scherp te begrenzen wat uit dit onderzoek wél volgt en wat er expliciet níet uit volgt. Deze afbakening is essentieel voor zowel bestuurlijke als wetenschappelijke betrouwbaarheid. Zij beschermt het onderzoek tegen overinterpretatie en maakt helder hoe de resultaten verantwoord kunnen worden gebruikt.

14.1 Wat dit onderzoek strikt ondersteunt

Op basis van de volledige dataset (118 gemeenten) en de uitgevoerde analyses over alle fasen heen, kunnen de volgende uitspraken empirisch, reproduceerbaar en methodologisch onderbouwd worden gedaan. Deze bevindingen volgen direct uit de data en impliceren geen causaliteit, volgorde of normatieve duiding.

1. Digitale volwassenheid manifesteert zich als profiel en configuratie

Gemeenten ontwikkelen digitale volwassenheid niet gelijkmatig over alle domeinen. Interne disbalans is structureel aanwezig en volwassenheid verschijnt als een configuratie van domeinen met verschillende accenten en ontwikkelsnelheden, niet als één uniforme eigenschap.

2. Gemeenten hebben zelden een volledig hoogvolwassen profiel

Slechts een zeer klein deel van de gemeenten scoort op alle domeinen het hoogst gemeten volwassenheidsniveau. Slechts 2 gemeenten (1,7%) behalen score 4 op alle vijf domeinen. Het meest voorkomende patroon is een profiel met precies één domein op score 4 (37% van de gemeenten).

3. Het 1×4-profiel is de dominante volwassenheidsconfiguratie

In een groot deel van de gemeenten manifesteert volwassenheid zich als één uitgesproken sterk domein, terwijl de overige domeinen rond het professionele basisniveau (score 3) blijven. Dit patroon komt voor over alle schaalgroepen en volwassenheidszones en vormt daarmee een structureel configuratiekenmerk.

4. Innovatie & Veranderkracht is het structurele bottleneck-domein

Innovatie & Veranderkracht is in 72% van de gemeenten het laagst scorende domein. Het is het enige domein waarin score 1 voorkomt en het enige domein waarin een substantieel deel van de

gemeenten onder niveau 3 blijft (circa 30%). Dit patroon blijft zichtbaar over meerdere analyses en fasen heen en is daarmee structureel, niet incidenteel.

5. Informatiebeveiliging & Privacy is het leidende domein

Informatiebeveiliging & Privacy is het hoogst scorende domein in de dataset. 99% van de gemeenten behaalt hier minimaal score 3 en circa 70% behaalt score 4. In 86% van de gemeenten is dit het hoogste scorende domein; in de meerderheid van de 1×4-profielen is dit het enige domein op score 4. Dit wijst op brede institutionele borging van dit domein.

6. Domeinen bewegen niet als één systeem

De samenhang tussen domeinen is beperkt en asymmetrisch. Verbetering in het ene domein impliceert niet automatisch verbetering in andere domeinen. Innovatie & Veranderkracht en Data & Informatiebeheer vertonen structureel een andere dynamiek dan normatief sterk ingekaderde domeinen zoals Informatiebeveiliging & Privacy en Dienstverlening & Werkplek.

7. Interne spanning concentreert zich rond de professionele standaard

Interne disbalans en configuratieve variatie clusteren met name rond het middengebied van het volwassenheidsspectrum. Gemeenten met vergelijkbare totaalscores kunnen intern fundamenteel verschillend zijn samengesteld, met uiteenlopende dominante domeinen en spreidingspatronen.

8. Data & Informatiebeheer vertoont een uitgesproken plateau-effect

Data & Informatiebeheer kent een sterke concentratie rond score 3: circa 77% van de gemeenten scoort exact dit niveau. Score 4 blijft zeldzaam (15% overall) en zelfs bij hoge totale volwassenheid beperkt zichtbaar. De interkwartielafstand is zeer klein, wat wijst op een sterk gestandaardiseerd volwassenheidsniveau.

9. Schaal hangt samen met niveau én homogeniteit

Grotere gemeenten scoren gemiddeld hoger op digitale volwassenheid en vertonen minder onderlinge spreiding. De interkwartielafstand bij grote gemeenten is kleiner dan bij middelgrote en kleine gemeenten. Tegelijkertijd blijven ook bij grote gemeenten configuraties en domeinspecifieke spanningen bestaan.

10. Strategie & Governance hangt samen met profielstabiliteit

Gemeenten met een score van 4 op het domein Strategie & Governance vertonen gemiddeld een lagere interne spreiding dan het landelijk gemiddelde. Binnen deze groep komen minder piekprofielen voor en zijn profielen vaker licht gespreid of coherent. Deze samenhang is consistent zichtbaar over schaalgroepen en volwassenheidszones.

11. Digitale volwassenheid vertoont systeemgedrag

De herhaalbaarheid van bovenstaande patronen, over gemeenten, schaalgroepen en volwassenheidszones heen, wijst erop dat een substantieel deel van de waargenomen begrenzingen niet kan worden verklaard vanuit individuele organisaties, maar samenhangt met bredere juridische, institutionele en technologische randvoorwaarden.

Samen vormen deze bevindingen een empirisch referentiekader. Zij beschrijven wat de data wél ondersteunt over digitale volwassenheid van Nederlandse gemeenten, zonder uitspraken te doen over causaliteit, volgorde, effectiviteit of wenselijkheid.

14.2 Wat expliciet níet uit dit onderzoek volgt

Even belangrijk als wat dit onderzoek wél zichtbaar maakt, is wat er niet uit kan worden afgeleid. De data en analyses bieden nadrukkelijk geen basis voor de volgende typen uitspraken.

1. Geen causaliteit (maar wél aantoonbare samenhang)

Hoewel het onderzoek statistische en structurele samenhangen identificeert, waaronder een consistente relatie tussen hoge scores op Strategie & Governance en lagere interne disbalans, kan op basis van deze data geen oorzaak-gevolgrelatie worden vastgesteld.

Het onderzoek laat zien dát stabiele profielen en sterke strategische borging samen voorkomen, maar niet waardoor dit zo is, noch of het ene het andere veroorzaakt. Alternatieve verklaringen, zoals selectie-effecten, institutionele context, bestuurlijke cultuur of verschillen in rapportage- en vastleggingspraktijken, kunnen niet worden uitgesloten.

2. Geen ontwikkelvolgorde of ontwikkelpad

Hoewel zones, patronen en configuraties zichtbaar worden, volgt daaruit geen natuurlijke volgorde, fasering of route. Het onderzoek beschrijft waar gemeenten zich bevinden in termen van volwassenheidsprofiel, niet hoe zij daar zijn gekomen of hoe zij zich zouden moeten ontwikkelen.

De analyses ondersteunen geen laddermodel, roadmap of maturity journey.

3. Geen uitspraak over effectiviteit of maatschappelijke impact

Een hogere score impliceert niet dat een gemeente effectiever, succesvoller of maatschappelijk beter presteert. De scores zeggen uitsluitend iets over bestuurlijke borging en publiek zichtbare vastlegging, niet over feitelijke prestaties, beleidsuitkomsten of maatschappelijke effecten. Het onderzoek meet volwassenheid als bestuurlijk en institutioneel fenomeen, niet als effectiviteitsindicator.

4. Geen ranking, benchmark of vergelijkende scorelijst

Het onderzoek ondersteunt geen ranglijsten of vergelijkende eindposities. Gemeenten met dezelfde totaalscore kunnen intern fundamenteel verschillend zijn samengesteld, met uiteenlopende dominante domeinen en spanningsvelden.

Een lineaire ordening zou deze verschillen maskeren en is daarom methodologisch onjuist binnen deze onderzoeksopzet.

5. Geen normatief oordeel of beoordelingskader

Het onderzoek doet geen uitspraak over wat “goed”, “beter” of “wenselijk” is. Het beschrijft patronen, geen normen; structuren, geen standaarden. Normatieve duiding, beleidskeuzes of sturingsvragen vallen expliciet buiten de scope van dit referentiekader.

Deze expliciete begrenzingsvormen vormen geen zwakte van het onderzoek, maar een bewuste methodologische keuze. Zij waarborgen dat de uitkomsten worden gebruikt als duidings- en reflectie-instrument, niet als beoordelings-, verantwoordings- of afrekeningstool.

14.3 Methodologische implicatie: referentiekader, geen meetlat

De combinatie van wat dit onderzoek wél en niet ondersteunt, maakt duidelijk hoe de uitkomsten methodologisch moeten worden gepositioneerd. Dit referentiekader biedt geen beoordelingsinstrument, maar een beschrijvend referentiekader voor digitale volwassenheid binnen Nederlandse gemeenten.

Het kader functioneert als:

- Een analytisch raamwerk om patronen, configuraties en spanningsvelden in digitale volwassenheid zichtbaar te maken;
- Een middel om vergelijkbaarheid te duiden zonder te reduceren tot rangorde;
- Een manier om systeemgrenzen en institutionele condities te herkennen die individuele organisaties overstijgen;
- Nadrukkelijk geen meetlat om gemeenten langs één norm of ideaaltypisch eindbeeld te leggen.

Juist deze afbakening versterkt de robuustheid van het onderzoek. Door afstand te houden tot normering, causaliteit en rangschikking blijft de analyse reproduceerbaar, bestuurlijk zuiver en wetenschappelijk verdedigbaar.

Het referentiekader nodigt daarmee uit tot bestuurlijk gesprek en reflectie, niet tot verantwoording of afrekening. Het ondersteunt begrip van verschillen zonder deze te normeren, en maakt ruimte voor context, politieke keuzes en institutionele variatie, zonder de empirische basis te vervormen of te politiseren.

In die zin is dit onderzoek geen instrument om prestaties te meten, maar een lens om digitale volwassenheid te begrijpen binnen het gemeentelijke domein.

14.4 Conclusie

Deze meta-analyse maakt duidelijk dat de kracht van dit onderzoek niet schuilt in het trekken van vergaande of normatieve conclusies, maar in het consequent afbakenen van wat de data wél en niet ondersteunen.

De analyses onderbouwen een genuanceerd en samenhangend beeld van digitale volwassenheid als een samengesteld, niet-lineair en deels structureel begrensd systeemfenomeen. Volwassenheid manifesteert zich niet als één ontwikkellijn of eindtoestand, maar als een configuratie van domeinen die onder verschillende institutionele logica's opereren, met inherente spanningsvelden en plafonds.

Tegelijkertijd maakt dit hoofdstuk expliciet wat uit deze bevindingen niet kan worden afgeleid. De data bieden geen grondslag voor causaliteit, rangorde, effectiviteitsclaims of voorgeschreven ontwikkelpaden. Juist door deze expliciete begrenzing blijft het referentiekader methodologisch zuiver, reproduceerbaar en bestuurlijk betrouwbaar.

Daarmee vormt dit hoofdstuk het methodologische sluitstuk van de empirische analyse. Het markeert de overgang van analyse naar duiding. In het slotdeel van dit referentiekader wordt verkend wat dit referentiekader bestuurlijk betekent, niet als oordeel of meetinstrument, maar als basis voor realistische interpretatie, verwachting en gesprek over digitale volwassenheid binnen het Nederlandse gemeentelijke bestel.

Hoofdstuk 15 – Bestuurlijke betekenis

Waarom dit resoneert met de praktijk

In dit referentiekader is digitale volwassenheid consequent benaderd als een empirisch waarneembaar patroon: als profiel, configuratie, spanningsveld en systeemgedrag. Hoofdstuk 15 verbindt deze bevindingen expliciet met de bestuurlijke praktijk, niet om te adviseren, maar om te duiden waarom deze analyse herkenning oproept en waarom zij anders aanvoelt dan bestaande benchmarks en ranglijsten.

Dit hoofdstuk introduceert geen nieuwe data en geen nieuwe conclusies. Het beschrijft uitsluitend wat dit onderzoek bestuurlijk betekenisvol maakt, juist door wat het niet pretendeert te doen.

15.1 Waarom bestuurders dit herkennen

Bestuurders herkennen digitale volwassenheid zelden als één doorlopende ontwikkellijn. In de dagelijkse praktijk verschijnt digitalisering als een samenloop van uiteenlopende dossiers, risico's en ambities die niet synchroon bewegen.

De empirische bevindingen uit dit onderzoek sluiten nauw aan bij dat ervaringsbeeld:

- Sterke prestaties op het ene domein gaan vaak samen met achterblijven op een ander;
- Vooruitgang voelt zelden “af” of afgerond;
- Interne spanning is eerder regel dan uitzondering, ook bij professioneel functionerende organisaties.

Het profiel- en configuratieperspectief maakt deze ervaring expliciet zichtbaar, zonder haar te problematiseren. Het normaliseert interne verschillen en maakt begrijpelijk waarom digitale volwassenheid in bestuurlijke gesprekken vaak als ambigu of “moeilijk te duiden” wordt ervaren.

De herkenning zit daarmee niet in de exacte scores, maar in het beeld dat ontstaat: digitale volwassenheid als samengesteld systeem, niet als lineaire voortgang.

15.2 Waarom benchmarks tekortschieten

Veel bestaande instrumenten voor digitale volwassenheid zijn ingericht als benchmarks of ranglijsten. Zij reduceren complexiteit tot één positie of score, met als impliciete belofte dat vergelijken leidt tot inzicht.

De analyses in dit referentiekader laten zien waarom dat bestuurlijk tekortschiet:

- Gemeenten met dezelfde totaalscore blijken intern fundamenteel verschillend;
- Interne disbalans en configuratieve verschillen blijven onzichtbaar in rangordeningen;
- Zones met hoge interne spanning worden gepresenteerd als homogeen “voldoende”.

Benchmarking abstraheert precies dátgene weg wat bestuurlijk relevant is: de interne samenstelling van digitale volwassenheid en de spanningen die daaruit voortkomen.

Dit onderzoek biedt geen alternatief in de vorm van een betere benchmark, maar laat zien waarom het benchmark-denken structureel tekortschiet wanneer het wordt toegepast op een systeem dat zich niet lineair ontwikkelt.

15.3 Wat profiel- en disbalansdenken mogelijk maakt

Door digitale volwassenheid te benaderen als profiel en configuratie ontstaat ruimte voor een ander type bestuurlijk gesprek.

Niet over “hoog” of “laag”, maar over:

- Waar interne spanningen zich bevinden;
- Welke domeinen dragend zijn en welke achterblijven;
- Hoe stabiliteit, normering en verandervermogen zich tot elkaar verhouden.

Dit perspectief maakt het mogelijk om verschillen te benoemen zonder ze te normeren, en spanning te herkennen zonder haar direct als probleem te framen.

Belangrijk is dat dit denken niets voorschrijft. Het biedt geen routekaart, geen prioriteitenlijst en geen impliciete evaluatie. Het creëert uitsluitend een taal en een referentiekader om bestaande bestuurlijke ervaringen beter te begrijpen en te plaatsen.

15.4 Bestuurlijke betekenis zonder sturing

De kracht van dit referentiekader ligt niet in het geven van antwoorden, maar in het structureren van vragen die in de praktijk al bestaan, maar zelden expliciet worden gemaakt.

Bestuurlijk gezien maakt dit onderzoek drie vormen van bestuurlijke duiding mogelijk, zonder te sturen:

- Het legitimeert interne verschillen als normaal systeemgedrag;
- Het verklaart waarom “professioneel functioneren” niet hetzelfde is als interne balans;
- Het laat zien waar verwachtingen realistisch moeten worden begrensd door systeemcondities.

Juist doordat het onderzoek geen normatief eindbeeld presenteert, kan het functioneren als neutraal referentiekader en daarmee scherper confronteren in bestuurlijke gesprekken, binnen colleges, tussen bestuur en organisatie, en in interbestuurlijke context.

15.5 Conclusie

Dit hoofdstuk laat zien waarom de bevindingen uit dit referentiekader resoneren met de bestuurlijke praktijk. Niet omdat zij oplossingen aandragen, maar omdat zij het bestaande ervaringsbeeld van digitale volwassenheid expliciet en onderbouwd maken.

Digitale volwassenheid verschijnt hier niet als een meetbare eindstaat, maar als een dynamisch, samengesteld en deels begrensd systeemfenomeen. Dat perspectief sluit aan bij hoe bestuurders digitalisering daadwerkelijk ervaren: als complex, ongelijkmatig en nooit volledig “af”.

Daarmee vervult dit referentiekader geen adviserende, maar een duidende rol. Het biedt geen richting, maar een kader. Geen oordeel, maar herkenning. En juist daarin ligt de bestuurlijke betekenis van dit onderzoek.

Hoofdstuk 16 – Van inzicht naar instrument

Dit referentiekader eindigt bewust niet bij analyse alleen. Niet omdat analyse onvoldoende is, maar omdat dit onderzoek laat zien dat digitale volwassenheid pas bestuurlijk betekenis krijgt wanneer zij op een veilige, consistente en herleidbare manier wordt teruggebracht naar de praktijk. Dit hoofdstuk beschrijft hoe het empirische referentiekader is vertaald naar een concreet instrument en welke expliciete begrenzingsen daarbij zijn aangebracht om methodologische zuiverheid te behouden.

Het hoofdstuk introduceert geen nieuwe inzichten en voegt geen normatieve duiding toe. Het maakt uitsluitend zichtbaar hoe de analytische logica uit dit onderzoek wordt vastgelegd in een toepasbare vorm, zonder deze te vereenvoudigen, te versnellen of te instrumentaliseren.

16.1 De Digitale Startfoto

De Digitale Startfoto is de directe en formele toepassing van het in dit onderzoek ontwikkelde referentiekader. Het instrument legt de digitale volwassenheid van een organisatie vast op basis van exact dezelfde methodiek, domeinen en analysekaders als gebruikt in de empirische analyse.

De Startfoto levert geen oordeel, advies of interpretatie, maar een bestuurlijk verifieerbaar beeld van digitale volwassenheid op één specifiek moment in de tijd. Zij maakt zichtbaar hoe volwassenheid zich manifesteert als profiel en configuratie, niet als totaalscore.

Concreet brengt de Digitale Startfoto in beeld:

- Het volwassenheidsprofiel over de vijf domeinen;
- De interne disbalans en samenhang binnen dat profiel;

- De positionering binnen herkenbare volwassenheidszones zoals in dit onderzoek vastgesteld.

De Digitale Startfoto is daarmee geen afgeleide of vereenvoudiging van het onderzoek, maar een operationele verankering van dezelfde analytische logica. De toepassing is volledig consistent met het empirische kader dat in dit referentiekader is ontwikkeld.

De Digitale Startfoto kent expliciete begrenzings. Zij bevat geen ontwikkeladvies, suggereert geen volgorde of roadmap en impliceert geen normatief oordeel. Deze begrenzing is een bewuste ontwerpkeuze. Juist doordat het instrument niets afdwingt en niets voorschrijft, is het bestuurlijk veilig en breed inzetbaar in uiteenlopende contexten.

16.2 Interne Digitale Validatie (optioneel verdiepend vervolg)

De Digitale Startfoto baseert zich uitsluitend op bestuurlijk vastgestelde en openbaar verifieerbare bronnen. In de praktijk bestaat regelmatig behoefte om dit bestuurlijke beeld te spiegelen aan wat intern is georganiseerd of in ontwikkeling is. Voor die context biedt PubliekIT een aanvullend en strikt afgebakend vervolg: de Interne Digitale Validatie.

Deze validatie is uitsluitend beschikbaar als vervolg op een afgeronde Digitale Startfoto. De Startfoto blijft in alle gevallen het primaire referentiepunt; de validatie positioneert zich expliciet daaronder en ernaast, niet eroverheen.

De Interne Digitale Validatie maakt zichtbaar hoe interne documenten, programma's en governance-afspraken zich verhouden tot het bestuurlijk vastgelegde beeld, door onderscheid te maken tussen:

- Bestuurlijk geborgd;
- Intern georganiseerd maar (nog) niet bestuurlijk verankerd;
- Intentioneel maar ongeborgd.

Deze differentiatie maakt feitelijk zichtbaar waar interne sturing samenvalt met bestuurlijke borging en waar niet. De validatie leidt niet tot herwaardering, scorewijziging of advies. Intenties worden niet gewaardeerd als gerealiseerde volwassenheid. Ambitie krijgt uitsluitend betekenis in relatie tot formele bestuurlijke vastlegging.

16.3 Wat gemeenten hiermee wél en niet kunnen

Het referentiekader en de daarop gebaseerde Digitale Startfoto maken het mogelijk om digitale volwassenheid gezamenlijk en rol-overstijgend te bespreken, zonder dat dit automatisch leidt tot normatieve discussie of defensiviteit.

Gemeenten kunnen hiermee:

- Digitale volwassenheid bespreken tussen bestuur, gemeentesecretaris, CIO en IT-management zonder beoordelingsdruk;
- Beleidsambities en interne beelden spiegelen aan feitelijke bestuurlijke borging;
- Interne verschillen tussen domeinen expliciet erkennen zonder deze te problematiseren;
- Realistische verwachtingen formuleren richting raad, college, management en uitvoering.

De Startfoto fungeert daarmee als gemeenschappelijke taal tussen bestuur, beleid, ICT en uitvoering. Niet als sturingsinstrument, maar als gedeeld referentiepunt.

Het onderzoek en de Startfoto zijn nadrukkelijk geen verantwoordings- of afrekeninstrument. Zij schrijven geen prioriteiten voor, vervangen geen bestuurlijke afwegingen en legitimeren geen investeringsbesluiten op zichzelf. Besluitvorming blijft expliciet waar zij hoort: bij bestuur en management.

16.4 Waarom PubliekIT dit kan

PubliekIT kan deze vertaling maken vanwege een combinatie van bestuurlijk systeembegrip, analytische diepgang en methodologische discipline.

PubliekIT benadert digitale volwassenheid niet primair als technisch optimalisatievraagstuk, maar als bestuurlijk systeemfenomeen. De analyse vertrekt vanuit de wijze waarop digitale keuzes worden vastgelegd, gelegitimeerd en verantwoord binnen het gemeentelijk bestel. Daardoor sluit het referentiekader aan bij de bestuurlijke realiteit waarin CIO's, gemeentesecretarissen en bestuurders gezamenlijk opereren.

Tegelijkertijd is de methodiek inhoudelijk diep verankerd in het digitale domein. De analyse is gebaseerd op systematische en reproduceerbare bestudering van openbare bestuurlijke bronnen en is consistent toegepast over een brede en representatieve dataset. De Digitale Startfoto is daarmee geen expertinschatting of perceptiemeting, maar een directe toepassing van hetzelfde analytische kader als dit onderzoek.

Methodologische discipline vormt hierbij geen randvoorwaarde, maar een kernwaarde. Vaststellen en duiden gaan altijd vooraf aan handelen. Er wordt geen advies gegeven zonder expliciete bestuurlijke legitimatie. Commerciële versnelling leidt nooit tot inhoudelijke vervuiling. Deze grenzen maken onafhankelijke duiding mogelijk, juist omdat zij interventie niet uitsluiten maar conditioneren.

16.5 Van duiding naar handelen: bewuste volgorde en rolvastheid

PubliekIT positioneert zich nadrukkelijk niet als partij die digitale volwassenheid automatisch verhoogt, versnelt of realiseert. Dat betekent echter niet dat PubliekIT zich beperkt tot analyse alleen.

De kernpositie is een andere: duiding gaat altijd vooraf aan interventie. Digitale volwassenheid blijkt in dit onderzoek domeinspecifiek, niet-lineair en deels begrensd door juridische, institutionele en systeemcondities. Zonder helder en gedeeld beeld van die context leidt adviseren al snel tot normering, versimpeling of oplossingsdrift.

Binnen deze volgorde kan PubliekIT wél:

- Bestuurlijk adviseren op basis van een expliciet en gedeeld referentiebeeld;
- Begeleiden bij het interpreteren van spanningsvelden en systeemgrenzen;
- Ondersteunen bij het vertalen van inzicht naar keuzes, prioritering en realistische verwachtingen.

Advies en begeleiding krijgen daarmee niet de vorm van een generiek verbeterpad of volwassenheidsbelofte, maar van contextbewuste ondersteuning die expliciet is verbonden aan bestuurlijke legitimatie en institutionele realiteit.

Door deze rolvastheid blijft PubliekIT:

- Onafhankelijk van implementatie- en uitvoeringsdruk;
- Vrij van impliciete normstelling of prestatieclaims;
- Bestuurlijk betrouwbaar voor uiteenlopende rollen en belangen.

Slot

Met dit hoofdstuk wordt de cirkel gesloten: van empirische analyse naar referentiekader en van referentiekader naar instrument, zonder vereenvoudiging, versnelling of normering.

PubliekIT positioneert zich niet ná het onderzoek, maar expliciet in dienst ervan: als bewaker van de methode, de taal en de expliciete begrenzingen die uit de analyse zelf volgen. Juist daardoor ontstaat ruimte om, waar gewenst, wél te adviseren en te begeleiden, maar altijd vanuit inzicht, niet vanuit aannames.

Deze positie maakt het mogelijk om digitale volwassenheid bestuurlijk bespreekbaar én hanteerbaar te maken: zonder oordeel, zonder sturingsdruk en zonder de suggestie dat complex systeemgedrag volledig maakbaar is.