



TNS Nipo
Grote Bickersstraat 74 1013 KS Amsterdam
t 020 5225 444
e info@tns-nipo.com www.tns-nipo.com

Rapport

Burgers over de digidrempel heen?

Hoe kunnen burgers verleid worden tot meer digitale interactie met de overheid?

Peggy Timmermans
Elmara Bemer
Wolfgang Ebbers
Sibolt Mulder

G8242 | 24 september 2014
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Burgerschap en Informatiebeleid
Bureau Verkenningen en Onderzoek

Voorwoord

TNS NIPO heeft in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een onderzoek uitgevoerd naar de vraag hoe de burger te verleiden tot digitaal contact met de overheid. TNS NIPO heeft in dit onderzoek samengewerkt met prof. dr. W.E. Ebbers, associé bij PBLQ.

De resultaten van het onderzoek kunt u teruglezen in dit rapport.

Allereerst beschrijven wij de achtergrond en aanleiding van het onderzoek, met aansluitend de doelstellingen die voor dit onderzoek zijn geformuleerd. Daarna leest u in de onderzoeksverantwoording hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Vervolgens volgt de bespreking van de onderzoeksresultaten. Het rapport eindigt met de conclusies en aanbevelingen.

Wij hebben met veel plezier aan dit rapport gewerkt. Voorts hopen wij dat dit onderzoek interessante inzichten biedt aangaande de vraag hoe diverse groepen burgers kunnen worden verleid om digitaal contact met de overheid op te nemen.

De rapportage is mede tot stand gekomen dankzij de nauwe samenwerking van TNS NIPO met enerzijds de Directie Burgerschap en Informatiebeleid en anderzijds Bureau Verkenningen en Onderzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Wij willen beide partijen bedanken voor hun constructieve bijdrage. Tevens willen wij een woord van dank uitspreken aan alle experts en burgers die een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd.

Elmara Bemer, TNS NIPO
Peggy Timmermans, TNS NIPO
Sibolt Mulder, TNS NIPO
Wolfgang Ebbers, PBLQ

Inhoud

Voorwoord

1	Inleiding	9
1.1	Doel en opzet van het onderzoek	9
1.1.1	Literatuurstudie	10
1.1.2	Expertmeeting	10
1.1.3	Kwalitatieve gesprekken met burgers	10

2	Literatuurstudie: wat weten we al?	13
2.1	Het verschil tussen vraag en aanbod	14
2.2	Huidig aanbod kent veel verbeter ruimte 'naar boven'	16
2.3	Digibeten en 'niet-gebruikers'	17
2.4	Verklaring voor kanaalkeuze	18
2.4.1	Gewoonten	20
2.4.2	Ervaringen	20
2.4.3	Taak-kanaalafweging	20
2.4.4	Gepercipieerde taakkenmerken	21
2.4.5	Gepercipieerde kanaaleigenschappen	21
2.4.6	Situationele beperkingen	23
2.4.7	Emotionele beperkingen	24
2.4.8	Wanneer of waarom wordt welk kanaal gekozen?	25
2.4.9	Persoonlijke kenmerken	26
2.5	Redenen voor kanaalkeuze	28
2.6	Mogelijkheden voor kanaalkeuze	29
2.7	Vervolg op literatuurstudie	33

3	Expertmeeting: de huidige praktijk	35
3.1	Barrières voor de groei van de online dienstverlening	35
3.2	Organisatieproblemen achter de huidige praktijken	37

4	Kiezen voor digitale overheidsdiensten	39
4.1	Beleving online overheidsdienstverlening	39
4.1.1	Maatschappelijke voordelen van online overheidsdienstverlening	39
4.1.2	Persoonlijke voordelen voor online dienstverlening	40
4.1.3	Nadelen	41
4.2	Kanaalkeuze en de percepties daarachter	42
4.2.1	Perceptie van de sterke en zwakke kanten van een type kanaal	42
4.2.2	Online kanaal vooral geschikt voor eenduidige en eenvoudige zaken	43
4.2.3	Snelle reactie of communicatie over en weer is belangrijk bij de kanaalkeuze	45
4.3	Stimuli voor groei online overheidsdienstverlening	45
4.3.1	Het online kanaal voelt nu nog als te onpersoonlijk	45
4.3.2	Online overheidsdienstverlening voelt vaak onveilig	46
4.3.3	Onzekerheid over controle houden over het online proces	48
4.3.4	Gebrek aan leercurve belemmert gebruik	49
4.3.5	Nog veel burgers lijken onwetend over het digitale overheidskanaal	50
4.3.6	Veel burgers komen niet in het online kanaal door de kanaalkeuze van de overheid	51
4.3.7	Burgers ervaren (te) vaak praktische hobbels	52

5	Aanbevelingen: hoe de burgers te verleiden	54
----------	---	-----------

Bijlagen

- 1 Gebruikte bronnen
- 2 Discussieleidraad expertmeeting
- 3 Deelgenomen experts expertmeeting
- 4 Gespreksleidraad burgers
- 5 Deelgenomen burgers
- 6 Screening van de burgers

De mate waarin burgers en bedrijven gebruikmaken van digitale kanalen groeit explosief. In internationaal perspectief hoort Nederland bij de absolute wereldtop wat internetpenetratie (meer dan 90% van de bevolking is online) en het gebruik van e-commerce (circa 70%; bron: TNS 'Connected Life', 2014) betreft.

Ook het online zakendoen met overheden neemt een hoge vlucht. In 2006 was 'slechts' 18% van de overheidsdiensten digitaal beschikbaar. Dit aandeel groeit, als de huidige trend zich voortzet, naar maar liefst 85% in 2017. Onderzoeksbureau Dialogic schat dat drie kwart van alle burgers thans online zakendoet met de overheid (gemiddelde van verschillende diensten). Dit is gebaseerd op het aantal Nederlanders dat gebruikmaakt van internetbankieren. Dat neemt niet weg dat zo'n 57% van die internetters daarbij nog wel eens hulp nodig heeft.

Kernvraag: hoe een (nog) snellere groei te bevorderen?

Echter, de groei van het digitaal zaken regelen met overheden gaat naar de wens van rijksoverheid nog niet snel genoeg. Dat is dan ook de achterliggende vraag van dit onderzoek: op welke manier kan een (nog) snellere groei bevorderd worden?

Daartoe heeft onderzoeksbureau TNS NIPO, in opdracht van het ministerie van BZK, in het tweede kwartaal van 2014 onderzoek gedaan naar mogelijke barrières voor (snellere) groei. Het onderzoek startte met literatuuronderzoek (uitgevoerd door prof. dr. W. Ebbers), gevolgd door een expertsessie en werd afgerond middels 24 diepgravende kwalitatieve interviews met burgers. Het draaide in deze kwalitatieve interviews nadrukkelijk om de barrières die burgers ervaren met betrekking tot meer gebruik van digitale overheidsdiensten. Bij de selectie van de geïnterviewden is actief gezocht naar 'worstelende' burgers: gewone burgers die met wat complexere vraagstukken dan gemiddeld hadden te kampen, en daarbij de nodige barrières ervoeren.

Kloof tussen vraag en aanbod

De digitalisering bij overheden gebeurt niet altijd vanuit de directe vraag van burgers. Uit de literatuur blijkt dat de groei van het gebruik trager gaat dan de groei van het aanbod. Qua aanbod was in 2006 circa 18% van de overheidsdiensten digitaal beschikbaar en dit groeit, als het zo doorgaat, naar 85% in 2017. De DigiD-aanvragen zijn gestegen van 43% in 2006 naar 80% in 2010.

Echter, er is sprake van een duidelijke kloof tussen het aanbod en de vraag van burgers. Zo geeft de burger nog steeds ruimschoots de voorkeur aan de telefoon (59%) en balie (49%) boven e-mail (41%) en internet (26%) als men contact met de overheid heeft (bron: TNS NIPO, 2013).

Bijna helft heeft nooit iets gezocht op overheidswebsite – vaak uit onwetendheid over mogelijkheden

Ook zijn er nog steeds, ondanks deze aanbodpush, significante groepen die achterblijven. Volgens het CBS heeft in 2013 toch nog bijna de helft (43%) nooit iets gezocht op een overheidswebsite. Dat is op zich geen probleem, want niet iedereen heeft alle diensten of producten nodig waarin de overheid voorziet.

Wat echter opvalt, is dat veel burgers eigenlijk wel van digitale diensten van de overheid gebruik hadden willen maken als ze het maar geweten hadden. Uit dit TNS NIPO-onderzoek (2013) blijkt ook dat – van de burgers die rond een levensgebeurtenis overheidscontact hebben gehad – slechts 10% digitaal contact hebben 'principiële' heel lastig vindt. Ruim drie kwart heeft zelfs een voorkeur voor digitale contacten bij hun levensgebeurtenissen. Kortom: in de regel staat de burger positief tegenover digitale overheidsdiensten. Kritiek beperkt zich tot bepaalde, meer specifieke diensten.

De achterblijvende groei van het gebruik van digitale diensten heeft echter niet alleen met aard en omvang van dat aanbod te maken, maar ook met factoren bij de gebruiker. Het is belangrijk te beseffen dat achterblijvende groei niet zozeer samenhangt met het aantal digibeten in Nederland. Die groep vormt door zijn geringe omvang misschien nog wel het minste probleem. Veel belangrijker is dat er een groot potentieel is bij gemiddelde burgers die wel digitaal zouden willen en kunnen werken, maar het om allerlei redenen niet doen. Dit groeipotentieel benutten, is nu de voornaamste uitdaging.

Reden om niet digitaal contact te zoeken: gewoonte

Een belangrijke reden om het niet te doen: gewoonte. Men kiest wat men altijd al koos, zonder er echt bij na te denken. En als men er wél bewust bij nadenkt, dan kiest men niet automatisch voor het digitale kanaal.

Andere kanalen kunnen vanuit de gebruiker gezien effectiever zijn. Overheden kunnen proberen deze routine te doorbreken. De concrete aanbevelingen aan het eind van deze samenvatting hebben dit als doel. Deze zijn gebaseerd op het TNS Behaviour Web, waarbij er natuurlijk veel overlap is met het Pieterse-model dat in het literatuuronderzoek is gebruikt.

Wel benadrukken we dat een gedragsverandering een weg van de lange adem is – vooral omdat burgers op dit terrein een langzame leercurve hebben, omdat ze niet frequent met overheden communiceren. Bij diensten die burgers regelmatig gebruiken, zoals bankdiensten, doorlopen zij een steilere leercurve. De hierna genoemde aanbevelingen moeten dan ook lang worden volgehouden én consequent worden toegepast, wil er toch een leercurve ontstaan.

Andere barrières: digitaal is 'moeilijk'

Als men nog geen ervaring heeft met een online kanaal, dan bestaat er soms ook het vooroordeel dat het moeilijk is om dergelijke zaken online te regelen. Als mensen het eens uitproberen, vindt men dat dit eigenlijk wel meevalt, zo vertellen burgers zelf. Vooral andere mensen in de directe omgeving kunnen de betreffende personen aansporen en helpen om te starten met ook online hun zaken proberen te regelen.

Maar men ziet ook voordelen

Positief: men vindt dat de overheid door te digitaliseren met de tijd mee gaat en efficiënter wordt. Verder denkt men dat vooral jongeren baat hebben bij steeds meer digitale overheid. Persoonlijke voordelen betreffen vooral het gemak om informatie in het eigen tempo te kunnen verzamelen en opsturen. Sommigen geeft het de zekerheid dat er meer 'op papier' staat dan bij persoonlijke contacten via de telefoon of aan de balie. Ook is er minder papierwinkel van formulieren, zeker als persoonlijke data meer centraal opgeslagen en hergebruikt kunnen worden.

Voorkeur kanaal afhankelijk van perceptie kanaal en type zaak dat men moet regelen

Burgers zijn multi-channelers. Hun voorkeur voor welke *combinatie* van contactkanalen is dus afhankelijk van de persoonlijke perceptie van de voor- en nadelen van een kanaal, in verhouding tot het type zaak dat men moet regelen met de overheid.

Dit blijkt uit zowel de literatuurstudie als het kwalitatieve onderzoek. Burgers vinden het online kanaal vooral geschikt voor zaken die *eenvoudig en eenduidig* zijn (uniform) en *als men de tijd heeft om iets te regelen*. Het online kanaal voelt minder geschikt voor complexe situaties en wanneer men haast heeft (behoefte aan directe feedback of snel antwoord).

Bezwaren bij online dienstverlening: te traag, niet op maat gesneden, te onpersoonlijk

Vaak geven andere kanalen (zoals schriftelijk, telefoon of balie) burgers nu nog meer een gevoel van zekerheid en controle over de situatie dan dat het online kanaal dit vooralsnog doet. Het digitale kanaal heeft het imago dat het traag en inflexibel is, vergeleken met persoonlijke contacten. Soms hebben burgers behoefte aan een snelle reactie of een meer genuanceerde, op maat toegesneden interactie met de overheid. In dat geval kiezen burgers niet voor digitaal contact, maar liever voor contact via de telefoon of de balie. De respondenten van de kwalitatieve interviews noemden het online kanaal ongeschikt voor wat men zelf ervaart als 'complexere' vragen, bijvoorbeeld de vragen waarbij verschillende afdelingen en organisaties zijn betrokken.

Online is ook lastig als emoties een rol spelen. Burgers menen dat online overheidsdienstverlening onpersoonlijk is. Het online kanaal mist de mogelijkheid tot nuance en emotionele dialoog, waardoor men dit medium vooral geschikt vindt voor eenvoudige diensten die geen haast hebben en gemakkelijk thuis, en in de eigen tijd kunnen worden ingevuld.

De geïnterviewde burgers ervaren hun persoonlijke situatie vaak als niet passend bij de aangeboden standaardprotocollen op websites. Overigens wordt dit deels veroorzaakt door onze selectie van 'worstelende' respondenten. In een dergelijk geval willen burgers in sommige situaties een persoon zien of horen om zich gehoord en begrepen te voelen. Contact via het online kanaal ervaren ze momenteel als 'te plat' of 'te zwart-wit' om zich gehoord en begrepen te voelen. Het online kanaal voelt daardoor voor burgers als een verarming van het contact.

Louter online dienstverlening onwenselijk – bezwaren: vrees voor privacy en cybercrime, onzekerheid
Men kan zich niet voorstellen, noch vindt men het wenselijk dat andere contactkanalen (zoals telefoon en balie) volledig verdwijnen. Zou dit wel het geval zijn dan denkt men dat dit voor een grotere kloof tussen de overheid en haar burgers zal zorgen.

Uit de kwalitatieve interviews kwam naar voren dat deze respondenten wel begrip hebben voor de digitalisering van de overheidsdienstverlening, maar dat men ook zorgen heeft. Maatschappelijk vreest men dat digitalisering leidt tot meer werkloosheid, wat deels mogelijke besparingen teniet zal doen.

Burgers ervaren de online overheidsdienstverlening als soms onveilig. Ze zijn sceptisch over de competentie van overheden betreffende het bewaken en garanderen van de veiligheid van het online kanaal. Ten eerste vragen ze zich af in hoeverre, nu en in de toekomst, verschillende instanties vertrouwelijk blijven omgaan met de achtergelaten gegevens (privacy). Daarnaast heeft men er niet voldoende vertrouwen in dat de overheid de veiligheid van het online kanaal kan garanderen (cybercrime). Men ziet meer nieuws over hackers dan over beveiligingsacties. Aangaande overheidszaken speelt veiligheid een veel grotere rol dan bijvoorbeeld bij online winkelen, omdat het voor burgers om persoonlijke en serieuze zaken gaat (bijvoorbeeld hun financiën).

Burgers voelen zich vaak onzeker over hun grip op en controle over het goede proces bij de online overheidsdienstverlening. Er is behoefte aan meer transparantie, feedback en bevestiging bij het gebruik van het online kanaal. Angst komt ook voort uit wat ze in hun omgeving horen ze over boetes en naheffingen als je iets verkeerd invult. Het gaat om 'engere' zaken dan online shoppen. De onzekerheid zorgt er vaak voor dat burgers gaan bellen of een afspraak maken met een medewerker aan de balie. Welke bevestigingen krijgt men dat alles goed is ingevuld?
Need for closure, zoals dit in het literatuuronderzoek wordt genoemd, past niet goed bij het huidige overheidswebsiteaanbod. Om die reden laten bedrijven vaak per stap zien of alles goed is ingevuld, tonen ze daarna nog een totaalbevestiging en ten slotte bieden ze een Track & Trace over de voortgang van de bestelling. De kwalitatieve respondenten zijn niet bekend met dergelijke zaken als het overheidsdienstverlening betreft.

Veel burgers nog niet bekend (en competent) aangaande (mogelijkheden) online dienstverlening
Nog veel burgers lijken onkundig met wat het digitale overheidskanaal allemaal te bieden heeft. Daarnaast heeft men mede door weinig bureaucratische ervaring moeite om zaken online te regelen. Bij de kwalitatieve respondenten zagen we bij oefeningen dat ze niet weten bij welke instantie ze moeten zijn, dat ze beginnen bij de verkeerde websites en dat ze online 'verdwalen'.

... Maar ook de overheid zelf stuurt nog niet genoeg

Burgers komen vaak ook niet bij het digitale kanaal vanwege de inconsistentie in kanaalkeuze van de overheid zelf. Schriftelijke en telefonische kanalen worden door de overheid zelf nog veel benadrukt en naar voren geschoven. Zo geven sommige burgers aan dat ze een brief hebben ontvangen met een formulier erbij, waardoor ze er niet aan hebben gedacht om het online te regelen. Kanaalsturing vanuit de overheid kan er nadrukkelijker voor zorgen dat burgers naar het online kanaal worden gestuurd.

En: burgers ervaren nog veel technische en praktische hobbels

De geïnterviewde burgers ervoeren regelmatig technische en praktische hobbels bij de online overheidsdienstverlening, zowel vanuit de kant van de overheid (technische problemen) – waardoor men zich afvraagt of de overheid wel klaar is voor online dienstverlening – als bij zichzelf (onkunde met bepaalde vereiste handelingen). De belangrijkste praktische hobbel is de gebruiksvriendelijkheid van de websites, die in de ogen van de burger nog vaak tekortschiet. Hierdoor loopt men vast in het proces.

Conclusies en aanbevelingen

Bij het formuleren van deze conclusies en aanbevelingen is de indeling van het TNS Behaviour Web gebruikt. Daarbij is er veel overlap met de elementen van het Pieterse-model dat in de literatuurstudie is toegepast.

Op basis van drie onderzoeksmodule zijn dit onze conclusies en aanbevelingen:

1 Gewoontegedrag doorbreken

- Als burgers iets willen weten of regelen, grijpen ze traditioneel eerst naar de telefoon en maken regelmatig een afspraak aan de balie. De overheid bevestigt die gewoonte, omdat zij zelf ook burgers nog regelmatig oplossingen via andere kanalen aanbiedt. Desondanks is het digitale kanaal in opkomst. Burgers zijn 'multi channelers' en zetten verschillende kanalen in tijdens de verschillende delen van hun zoekproces. Het digitale kanaal wordt nogal eens gebruikt om informatie op te zoeken. De kans is dat als men eenmaal een begin van de online leercurve heeft doorlopen, men dit kanaal ook 'verder in de keten' gaat gebruiken.

Advies:

Maak het online kanaal in de communicatie met burgers ook het belangrijkste kanaal. Natuurlijk mag er in principe niemand uitgesloten worden en moet iedereen bereikt kunnen worden. Echter, overheden kunnen het online kanaal prominenter naar voren schuiven teneinde oude routines 'om te buigen'.

Zorg er bijvoorbeeld voor dat er op een brief als eerste de mogelijkheid tot online contact vermeld staat (opvallend/vetgedrukt) en daarna pas de andere contactmogelijkheden. Ook binnen websites is het belangrijk om niet al in de eerste tekst (of in het oog springend) te vermelden dat je ook telefonisch contact op kan nemen. De kennis onder burgers vergroten dat bepaalde handelingen tegenwoordig prima online kunnen worden gedaan, is al een belangrijke eerste stap in het aanpakken van gewoontegedrag.

Begeleid daarnaast ook burgers die via een traditioneel kanaal contact zoeken met de overheid naar het online kanaal toe, zodat ook zij een eerste ervaring op kunnen doen.

2 Heuristieken & vuistregels: onbewuste angsten aanpakken

- Burgers ervaren een irrationele angst voor het online regelen van hun overheidszaken. Ze hebben een overdreven gevoel dat er van alles mis kan gaan, omdat ze de gevolgen van hun handeling niet kunnen overzien. Bovendien is er veel angst voor bureaucratische zaken. Deze angst maakt hen huiverig en nerveus voor het online kanaal en blokkeert het vertrouwen om het uit te proberen of door te zetten. Bij twijfel willen ze persoonlijk contact met de overheid.
- Het ambtelijke apparaat voelt 'eng' en ondoorzichtig voor burgers. Sommige burgers lopen zelfs onbewust vast in het digitale kanaal. Dan proberen ze – bijvoorbeeld – het kwijtschelden van de gemeentebelastingen te regelen op de website van de Belastingdienst. Er is nog onvoldoende kennis van het ambtelijke apparaat om online de weg naar de juiste afdeling (website) te vinden. Verwarring ontstaat ook doordat bepaalde reclamewebsites of adviesbureaus handig uit overheidsteksten kopiëren en zo in de zoekresultaten van burgers komen.

Advies:

Creëer overzicht voor burgers. Het portaal mijnoverheid.nl is hier een goed voorbeeld van: burgers reageerden hier positief op. Personaliseren van de dialoog – belangrijk om de emotionele kilte van het kanaal te verminderen – wordt dan ook eenvoudiger.

Geef burgers de ruimte voor correctie en geef ze bevestiging bij het goed invullen van diverse onderdelen van een procedure. Bouw de mogelijkheid van een 'kladversie' in. Als handelingen stapsgewijze worden opgebouwd en niet meteen definitief zijn, dan kan dit een deel van angst voor het digitale kanaal wegnemen. Ze kunnen dan experimenteren en als ze overtuigd zijn van hun gedane werk dit verzenden en afronden. Daarna kan door middel van 'Track & Trace' de burger een gevoel van controle houden op zijn procedure.

3 Context/omgeving: technische barrières verlagen

- Burgers ervaren nog veel technische problemen die hen het gevoel geven dat de overheid nog niet klaar is voor digitaal contact. Enkele voorbeelden hiervan zijn storingen op websites en het kwijtraken van gegevens. Het werken met DigiD vinden burgers ook lastig, maar men ervaart dit wel als noodzakelijk en belangrijk. De persoonlijke problemen met DigiD lijken te verdwijnen als men het verschillende keren heeft gebruikt.
- Veel overheidswebsites kunnen gebruiksvriendelijker. Nog te vaak zijn de teksten en navigatie van de websites voor een groot deel van de burgers onbegrijpelijk. Vaak schrikken de hoeveelheid tekst en informatie burgers af. Sommigen stoppen dan met hun poging tot online contact. Veel burgers scannen een tekst en klikken dan door, maar komen daardoor helemaal niet bij de gewenste informatie uit. Daarbij zijn sommige teksten te moeilijk om door het grote publiek begrepen te worden. Veel burgers navigeren via titels en het is daarom onlogisch dat ze via de veelgebruikte 'lees meer'-linkjes naar de rest van de tekst gaan. Daar komt bij dat sommige burgers zelf ook onkundig zijn met digitale facetten zoals het uploaden van documenten en zoeken binnen websites.

Advies:

Een overheidswebsite moet breed toegankelijk zijn. Burgers interpreteren teksten en categorieën verkeerd en lopen daarom vast. Er is meer behoefte aan het pre-testen van websites. Er zijn 'best practises' in omloop, zoals de website van de gemeente Tilburg. Regisseer dat deze kennis gedeeld wordt. Misschien kan het Kenniscentrum Dienstverlening van de VNG hierin een rol spelen.

Steeds meer burgers regelen hun online zaken via tablets (ook ouderen) en mobiele telefoons. Het is belangrijk dat websites hier klaar voor zijn. Pas het zogenaamde 'responsive design' meer toe, een website die zich aanpast aan het technische platform.

4 Persoonlijke moraal: 'meegaan met de tijd' uitstralen

- Het is een trend dat we allemaal meer online gaan. De digitalisering van de overheid past in deze trend. Burgers ervaren daarbij geen conflict in hun eigen moraal. Echter, sommige zaken worden als *te persoonlijk* (emotioneel) gevonden om het online te regelen. Denk dan aan het regelen van mantelzorg voor zieke ouders of de aangifte van een baby, een traditie waarvoor (nog) geen online variant bestaat.
- Een punt van aandacht hierbij is het verschil in 'mentale leeftijd' van burgers. Sommige burgers voelen zich jong van geest (ook als het aankomt op digitale trends) en willen de digitale overheidsdienstverlening leren gebruiken. Andere burgers vinden zichzelf op dit vlak wat ouder van geest en hebben het gevoel dat zij moeite hebben het online kanaal te begrijpen omdat ze hier niet mee zijn grootgebracht. Iemands werkelijke leeftijd heeft hier

echter weinig mee van doen, het gaat meer om een sociaal zelfbeeld en daarvan afgeleid: het zelfvertrouwen om online zaken te doen.

Advies:

Besteed in de inhoud, tone of voice en vormgeving aandacht aan de passende sfeer, zeker als het gaat om zaken die emotioneel diep in het leven kunnen ingrijpen. Geef een 'gezicht' aan zaken die men online kan regelen. Dit kan door het tonen van (fictieve) voorbeeldburgers die hun persoonlijke situatie schetsen en laten zien hoe zij dat online geregeld hebben. Een andere oplossing is meer 'realtime' online webcare, bijvoorbeeld door de chatfunctie of een forum waarbij burgers met de overheid, maar wellicht ook met andere burgers in contact kunnen komen.

5 Sociale en culturele normen: hulp vragen bij nemen eerste stap

- Er is een licht positieve druk vanuit de omgeving om mee te gaan in de maatschappelijke ontwikkelingen. Burgers willen in elk geval qua vaardigheden niet achterblijven. Zo spreken kinderen hun ouders aan (andere familieleden vervullen die rol ook) op het online regelen van hun zaken. Men wordt gestimuleerd door opmerkingen als: 'het werkt heel gemakkelijk, dat kun jij ook' en 'dat zou je ook eens op deze manier kunnen regelen'. Familieleden of mensen in de omgeving spelen een belangrijke rol in de leercurve van burgers die nog geen ervaring hebben. Door hun aanmoediging en hulp kunnen ze het proberen, en krijgen ze ervaring met het digitale kanaal. De sociale druk is niet heel groot, want het is bijvoorbeeld niet 'iets om je voor te schamen' als men overheidszaken via de telefoon of balie regelt. Daar komt bij dat veel burgers niet echt op de hoogte zijn van hoe anderen in de omgeving hun zaken met de overheid regelen.

Advies:

Zorg ervoor dat er mogelijkheden zijn voor 'eerste hulp' bij het digitale contact. Een mogelijkheid is het creëren van een 'linking pin' in sociale omgeving, de gemeenschap of buurt. Het is niet de bedoeling dat deze persoon de zaken overneemt, maar vooral begeleidt in het beginnen met het opdoen van de ervaring. Hulp vragen en geven is normaal.

Andere mogelijkheden zijn het aanbieden van cursussen (groot en klein). Een voorbeeld van een kleine cursus is de ABN AMRO die lokaal ouderen in een bijeenkomst leert omgaan met een 'e.dentifier'.

Nog een andere mogelijkheid is het creëren van bewustwording in de samenleving dat online zakendoen met de overheid niet moeilijk, maar juist slim is (efficiënt, 'bij de tijd' etc.) en dat anderen jou hier heel eenvoudig bij kunnen helpen.

We zien twee verschillende reacties bij burgers. Belangrijk hierbij is dat sommige burgers de efficiëntieslag van het online kanaal prettig en interessant vinden. Zij zijn burgers die door meer kennis en ervaring meer van het gewenste gedrag gaan laten zien. Er zijn ook burgers die deze efficiëntieslag niet zo belangrijk vinden en juist de tijd willen nemen voor overheidszaken. Deze burgers stimuleer je niet door de tijdwinst te benadrukken, maar eerder door te laten zien dat ze online alles rustig in hun eigen tijd kunnen uitzoeken.

6 Kosten-batenbeleving: persoonlijk gemak qua tijd en plaats, plus een efficiëntere overheid

- Mensen maken onderscheid in *persoonlijke* en *maatschappelijke* kosten en baten. De **persoonlijke** baten zijn vooral gericht op het tijdstip dat men zaken kan regelen, namelijk op een moment dat het hen het beste uitkomt. Daarnaast vinden vooral ouderen het ook belangrijk dat ze er de tijd voor kunnen nemen. Persoonlijke baten zijn ook dat men alle gegevens op één plek kan terugvinden (weg met de papierwinkel!) en dat men niet steeds alle gegevens hoeft in te vullen (vooraf ingevulde formulieren). De persoonlijke kosten zijn dat men weinig ervaring heeft en daarom niet weet of het goed komt als men via het online kanaal zijn of haar zaken regelt.

- De **maatschappelijke** baten zijn dat de overheid efficiënt moet werken, dat zaken en regelgeving duidelijker worden en dat steeds meer overheidsinstanties met elkaar kunnen samenwerken. De maatschappelijke kosten zijn dat het online kanaal fraudegevoelig is. Daarnaast kan de digitalisering van de overheidsdienstverlening leiden tot werkloosheid. Tevens is het digitale kanaal 'individualistisch', wat kan leiden tot een grotere kloof tussen burgers en de overheid.

Advies:

Benadruk de ervaren voordelen van het digitale kanaal, zowel de persoonlijke als de maatschappelijke. Het digitale kanaal heeft daarnaast de potentie om een plek te worden waar burgers 'zekerheden' vandaan halen: namelijk de zekerheid dat iets online zwart op wit staat. Dat imago heeft het digitale kanaal momenteel nog niet.

Ook kan het digitale kanaal een rol vervullen in de wens van burgers dat overheidsinstanties in de toekomst meer met elkaar samenwerken en 'een gedeelde informatiepositie' hebben. Laat daarnaast ook zien dat de overheid werkt aan de veiligheid en betrouwbaarheid van de online dienstverlening. Laat verder zien dat er 'opvang' is voor de moeilijke gevallen, zodat geen enkele burger tussen wal en schip gaat vallen.

7 Persoonlijke effectiviteit en haalbaarheid: complexere processen eenvoudiger maken

- Op dit moment hebben burgers alleen vertrouwen in het online regelen van eenvoudige en eenduidige zaken. Voor de meer complexe en persoonlijke zaken zoekt men al snel een andere route of irriteert men zich eraan dat het online moet.

Advies:

Wellicht kunnen complexe taken al vereenvoudigd worden, met als aanleiding dat ze online geïmplementeerd moeten worden. Dit is met het parkeervergunningenbeleid in Amsterdam gedaan. Geef de burger daarnaast inzicht in het online proces, zodat hij er meer grip op krijgt. Alles moet in hapklare brokken worden aangeboden. Niet alleen de teksten, maar ook het proces.

Men heeft bevestiging, feedback en transparantie nodig bij alle processen. Dit zorgt ervoor dat het zelfvertrouwen in het regelen van online overheidszaken stijgt. Als het zelfvertrouwen stijgt bij eenvoudiger zaken, zal men ook het regelen van complexere zaken met de overheid aandurven.

8 Vertrouwen in online overheid: inspanning qua verbetering diensten en cybercrime tonen

- Burgers hebben vertrouwen in het achterliggende verhaal van de overheid; 'online' heeft de toekomst en een digitale overheidsdienstverlening hoort daar bij. Burgers zijn het eens met het uitgangspunt dat de overheid kostenbesparend wil werken en daarom het digitale kanaal wil gebruiken voor de dienstverlening. De overheid hoort volgens burgers op de kosten te letten en daarom begrijpen ze het verhaal van de overheid ook.
- Sommige burgers zijn echter wel sceptisch of de verschuiving naar het digitale kanaal op termijn kostenbesparend zal zijn.
- Verder hebben veel burgers het gevoel dat er nog (te) veel mis gaat zoals: hacken, DigiD, storingen, privacy, cybercrime etc. De overheid kan de veiligheid van het digitale kanaal op dit moment niet (voldoende) garanderen.

Advies:

Geef achtergrondinformatie over het 'waarom' van beleid of regelgeving. Informeer burgers over welk probleem met een bepaalde regeling nou precies wordt aangepakt, en geef ze ook terugkoppeling over het resultaat.

Creëer ook vertrouwen in het gevecht van de overheid tegen fouten en misdaad. Er gaan altijd dingen mis – en dat zal altijd zo blijven. De overheid moet transparant zijn over missers en op welke manier

ze aan oplossingen werken. Burgers willen zien dat eraan gewerkt wordt, ook al beseffen ze dat het een eindeloze wapenwedloop is.

9 Achterblijvende groepen: digibeten blijven helpen

- De omvang van de echte groep digibeten is eigenlijk gering. Afhankelijk van welke definities worden gehanteerd, verschillen de cijfers nogal, maar qua orde van grootte is de omvang nu circa 6%-8%. Voor de groei van online interactie van burgers met overheden is het oplossen van barrières voor 'gemiddelde' burgers belangrijker. Het is daarbij wel verstandig om te beseffen dat naarmate de gemiddelde burger verandert, juist de positie van achterblijvers steeds problematischer wordt.

Advies:

Digibeten die dat willen, kunnen een computercursus volgen. De overheid kan dat op vele manieren stimuleren, onder meer via de openbare bibliotheken en verenigingen als SeniorWeb.

Mensen die enigszins computervaardig zijn maar nog geen gebruik durven te maken van de digitale overheid omdat ze niet zeker genoeg van zichzelf zijn, kunnen speciale cursussen volgen.

Ook dit kan de overheid op vele manieren stimuleren, bijvoorbeeld in samenwerking met de openbare bibliotheek, SeniorWeb, Computerwijk of Digisterker. Vooral het laatste is speciaal voor mensen die wel met de digitale overheid zaken willen doen, maar het nog niet kunnen. Een andere mogelijkheid is het geven van begeleiding bij het digitaal zakendoen met de overheid: door hulp op afstand of aan de digitale balie, zoals de gemeente Den Haag dat doet of het UWV bij werk.nl op de zogenaamde werkpleinen.

10 Tot slot: bij overheidsorganisaties zelf is organisatieverandering aangaande de digitale praktijk nodig!

Er is veel kennis voorhanden op diverse plekken in Nederland. Dit onderzoek helpt om die kennis te bundelen, zonder daarbij te pretenderen dat we compleet kunnen zijn. Echter, om gedragsverandering bij burgers te bewerkstelligen, is het verzamelen van kennis over wat hen beweegt maar de helft van de oplossing.

Uit de expertmeeting en andere bronnen bleek dat het toepassen van die kennis in overheidsorganisaties veel beter verankerd, geregisseerd en verspreid dient te worden. Om het scherp te stellen: teveel mensen gaan nu over hun stukje van de website, zonder centrale regie.

Op veel plekken in overheidsorganisaties wordt het wiel uitgevonden, zonder dat er gebruikgemaakt wordt van al aanwezige technische en psychologische informatie. Bovendien lijkt het erop dat er daarbij teveel vanuit het aanbod wordt geredeneerd. Intern moet blijkbaar het eindgebruikersperspectief steviger bewaakt worden.

Wellicht kan er landelijk worden gewerkt aan het verzamelen van de beste psychologische kennis en 'best practises' qua oplossingen. Een voorbeeld is een expertisecentrum als onderdeel van het Kenniscentrum Dienstverlening. Daarnaast kan er geadviseerd worden over hoe een betere regie van het digitale kanaal in overheidsorganisaties in de praktijk gebracht kan worden. Dit proces is natuurlijk vergelijkbaar met andere innovaties in organisaties en de bekende processen daarbij. Advisering over organisatieverandering moet daarom ook op dit dossier goed haalbaar zijn.

1 Inleiding

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte-Asscher is de volgende doelstelling opgenomen: *"De rijksoverheid gaat goedkoper, flexibeler en efficiënter werken, met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk. Dat moet bijdragen aan verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven."* En: *"De dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen."*

Dit impliceert enerzijds dat de (rijks)overheid processen en diensten zo veel mogelijk gaat digitaliseren, maar anderzijds dat mensen zelf wel in staat moeten zijn om digitaal zaken te doen.

Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het programma Digitaal 2017 gestart. Het kabinet streeft naar een zo digitaal mogelijke overheid in 2017. Burgers en bedrijven kunnen zaken met de overheid in 2017 digitaal afhandelen. Daarbij wordt het digitale kanaal ook het voorkeurskanaal van de overheid zelf. Eén belangrijke randvoorwaarde is dat mensen digitaal vaardig genoeg zijn om zelfstandig zaken te kunnen (blijven) doen met de overheid. Een andere is dat zij ook digitaal zaken *willen* doen met de overheid. Onwil, maar ook onzekerheid vormt daarin een mogelijke hinderpaal. Vooral deze laatste factor kan bepalend zijn voor het succes van Digitaal 2017.

Uit onderzoek van Dialogic (2013) blijkt dat zo'n 75-80% van de burgers digitaal zelfredzaam is als het gaat om zakendoen met de overheid. Die schatting is gebaseerd op de mate waarin mensen internetbankieren.

Toch heeft zo'n 57% van de internetters wel eens hulp nodig bij het gebruik van internet. Diensten en producten die door de (rijks)overheid worden aangeboden, lijken ingewikkelder dan digitaal bankieren. Maar ook veel overheidsorganisaties proberen met klantonderzoek hun aanbod zo klantvriendelijk mogelijk aan te bieden. Mensen moeten kunnen snappen wat zij moeten doen om hun rechten te halen, en plichten te vervullen. Dat moeten ze in de papieren wereld ook – met dit verschil dat digitalisering meer verantwoordelijkheid bij de gebruiker legt. Handelingen die in het verleden door professionals werden gedaan, worden nu door mensen zelf gedaan. Zekerheid of onzekerheid over het juiste handelen wordt dan een bepalende factor. Wanneer gebruikers via alternatieve kanalen bevestiging zoeken, gaat daarmee de mogelijke winst voor de overheid door digitaal zakendoen weer teniet.

Hoe kunnen mensen verleid worden om digitaal zaken te gaan doen? Is het zakendoen met de overheid nu zo ingewikkeld, of zit er meer achter? Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft TNS NIPO gevraagd onderzoek te doen naar mogelijkheden om a) degenen die wel kunnen maar het niet doen, én b) degenen die het niet of minder goed kunnen maar wel willen te bewegen zijn tot meer digitaal contact met overheidsorganisaties.

1.1 Doel en opzet van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de psychologische drempel bij digitale dienstverlening. De vraag die hierachter schuil gaat, luidt: hoe kunnen burgers verleid worden om meer zaken met de overheid via de digitale kanalen af te handelen?

TNS NIPO heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd: *Hoe kunnen we degenen die wel kunnen, maar het niet (of weinig) doen, én degenen die het nog minder goed kunnen maar wel willen, bewegen tot meer digitaal contact met overheidsorganisaties?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heeft prof. Ebbers allereerst veel literatuur onderzocht en samengevat. Vervolgens is er door TNS NIPO een expertdiscussie georganiseerd, waarin acht experts vanuit de overheid en het bedrijfsleven hun ervaringen deelden over de huidige versus de gewenste gang van zaken.

Ten slotte heeft TNS NIPO 24 diepgaande interviews uitgevoerd met burgers die waren geselecteerd op het selectie criterium 'wel digitaal zakendoen, maar het toch moeilijk vinden'. Daarbij zijn zowel mensen die kansloos zijn als mensen die het (te) eenvoudig vinden, vermeden.

Dit is dus *geen* representatieve afspiegeling van de bevolking – iets wat bij kwalitatief onderzoek overigens nooit het geval is. Het doel was te achterhalen hoe 'worstelende' mensen verder over de drempel kunnen worden geholpen. Wat zijn voor hen barrières, wat zijn stimuli? Het veldwerk is uitgevoerd in de periode mei en juni 2014. De onderdelen van het onderzoek komen in dezelfde volgorde terug in deze rapportage. Als laatste zijn de inzichten en aanbevelingen van het onderzoek gebundeld aan de hand van het TNS Behaviour Web.

1.1.1 Literatuurstudie

Met de literatuurstudie brengen we in kaart wat we allemaal al weten over het gebruik van de digitale overheidsdienstverlening door burgers. Het uitgangspunt van de literatuurstudie is het in de *praktijk* verbeteren van de interactie met de digitale overheid, namelijk multi-channelmanagement bij overheidsorganisaties. Met de uitkomsten van dat deel van het literatuuronderzoek focussen we vervolgens op onderzoek naar het onderwerp 'digitale vaardigheden' (operationeel, formeel, informatief, strategisch) en de 'digitale kloof' (om welke bevolkingsgroepen gaat het en hoe groot zijn die groepen). Daarbij concentreren we ons op de vraag wat de potentiële omvang is van de groepen en welke psychologische barrières bij hen een rol spelen.

1.1.2 Expertmeeting

Voorafgaand aan het kwalitatieve onderzoek, maar met de eerste inzichten uit de literatuurstudie heeft een expertmeeting plaatsgevonden bij TNS NIPO. Het doel van de expertmeeting was om vanuit een breed perspectief, gebruikmakend van de kennis in de private en de publieke sector en alles daartussenin, een richtinggevend kader te scheppen dat antwoord geeft op de vraag 'Hoe kunnen burgers verleid worden om (meer) digitaal zaken te gaan doen met de overheid?'

In samenwerking met BZK is een lijst van potentiële experts opgesteld die zijn aangeschreven door BZK en vervolgens zijn benaderd door TNS NIPO. De personen die zijn benaderd, zijn opinion leaders en experts uit de (digitale) overheidsdienstverlening, zowel de publieke als de commerciële wereld, evenals experts die in een tussenpositie verkeren (journalisten, wetenschappers).

De bijeenkomst is gestart met een introductie door Sibolt Mulder (TNS NIPO) en duurde ongeveer 2 à 2,5 uur. De uitkomst van de expertmeeting is een lijst met oorzaken en oplossingen uit de praktijk. In de bijlage (bijlage 2) staan de namen en functies van de deelnemende experts. Als dank voor hun deelname ontvangen de experts het eindrapport van het onderzoek.

1.1.3 Kwalitatieve gesprekken met burgers

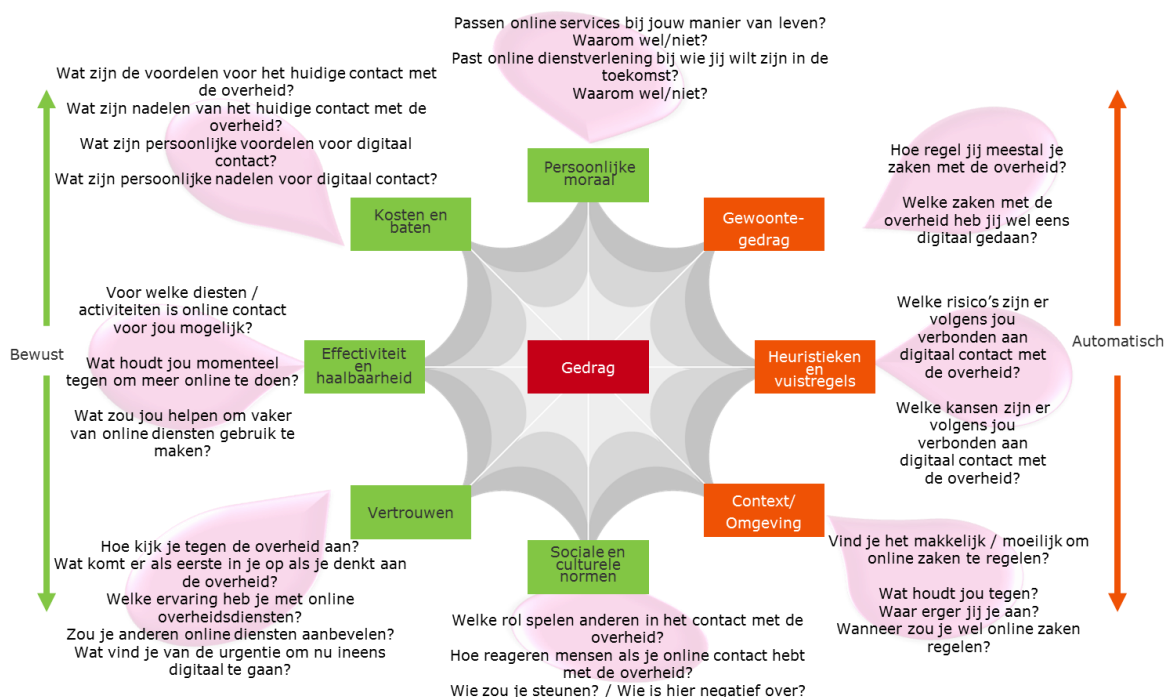
Het doel van het kwalitatieve onderzoek is om te achterhalen wat de (dieperliggende) invloeden op kanaalkeuze zijn. Op wat voor manier hebben veranderende life events invloed op contact met de overheid en het gevoel 'in controle' te zijn? Daarnaast ook, wat zijn stimuli en barrières voor mensen om digitaal zaken te doen met de overheid?

Om de stimuli en barrières van burgers te achterhalen voor digitaal zakendoen met de overheid is ervoor gekozen om kwalitatief onderzoek onder mensen te doen die (recent) zaken hebben gedaan met de overheid *en daar moeite mee hebben*. Voor het kwalitatieve onderzoek zijn personen

geselecteerd op grond van het feit dat zij recent (digitaal) zaken hebben gedaan met de overheid en dat daarbij soms lastig vonden. We kozen bewust deze groep om inzicht te krijgen in wat ervoor nodig is om 'worstelenden' over de drempel te helpen. Burgers die alles heel simpel vinden, zijn dan niet interessant evenals burgers die totaal kansloos zijn, bijvoorbeeld omdat ze de Nederlandse taal nauwelijks machtig zijn. We zochten precies de 'grensgevallen' op. Voor het kwalitatieve onderzoek is gebruikgemaakt van single interviews (dieptegesprekken) van ongeveer 1 à 1,5 uur. De interviews zijn zowel op een onderzoekslocatie (veertien gesprekken) als bij de mensen thuis gehouden (tien gesprekken). Het bezoeken van een aantal respondenten thuis biedt meer inzicht in hun dagelijkse werkelijkheid. Alle respondenten kregen een financiële vergoeding voor hun deelname.

Er is gekozen voor single interviews omdat het regelen van je zaken met de overheid grotendeels een individuele aangelegenheid is. Burgers vragen bijvoorbeeld studiefinanciering of een kwijtschelding van schulden individueel achter hun pc of tablet aan. Overigens komt het voor dat ze ook anderen betrekken bij hun zoekproces. Daarom vroegen we wel naar de rol van anderen. Voorafgaand aan de gesprekken zijn de inzichten vanuit de literatuurstudie en de oplossingen vanuit de expertmeeting gebruikt om tot een gespreksleidraad te komen (zie bijlage 3). De gespreksleidraad heeft als uitgangspunt het gedragsbeïnvloedingsmodel van TNS NIPO. Dit model geeft inzicht in de verschillende psychologische stimulansen en barrières voor specifiek of gewenst gedrag. We hebben het model gebruikt als handvat om de gesprekken vorm te geven.

1 | TNS Behaviour Web: model om de diverse barrières en stimulansen rondom zelfredzaamheid te begrijpen



Het selecteren van de respondenten voor de interviews heeft de nodige aandacht gevergd. We hebben hierbij twee uitgangspunten gehanteerd:

1. We selecteren burgers op basis van hun ervaringen met overheidsdienstverlening in combinatie met een life event (bijvoorbeeld studeren, verhuizen, ziekte, werkloos).
2. We selecteren burgers die wel willen, maar niet zo goed overweg kunnen met online overheidsdienstverlening en burgers die wel kunnen, maar het toch niet (vaak) doen.

Er zijn twee redenen waarom we vanuit life events selecteren. Situationele factoren zoals life events kunnen het gevoel van 'in controle' zijn (tijdelijk) beïnvloeden. Om een volledig beeld te krijgen van de achterliggende motieven en hierbij de kansen voor de digitale overheid te identificeren, is het zinvol de levensloop van de burger te exploreren. Door life events bij het onderzoek te betrekken, krijg je een duidelijk beeld van de ontwikkelingen die een burger doormaakt, welke thema's van belang zijn en welke rol de overheidsorganisatie(s) hierin speelt (spelen).

Een ander element dat meespeelt in het contact met de overheid is dat er bovendien niet één ingang is. De burger die werkloos wordt, krijgt te maken met de gemeentelijke sociale dienst, het UWV, de gemeente, de Belastingdienst, misschien de huisarts, de SVB, een re-integratiebureau, de Kamer van Koophandel, etc. De burger die een dakkapel wil bouwen en daar een vergunning voor nodig heeft, heeft misschien alleen te maken met de gemeente. Ook hierin hebben wij een spreiding aangebracht.

De bovenstaande voorbeelden geven weer dat de diversiteit aan complexiteit en emotionele geladenheid groot is. Ook de mate waarin het digitale kanaal een rol speelt of kan spelen, is erg groot. De werkzoekende kan bijna niet om het internet heen (uwv.nl, werk.nl, DigiD, MijnOverheid) en van hem zal veel digitale zelfredzaamheid gevraagd worden, terwijl in andere situaties burgers nog prima het digitale kanaal kunnen omzeilen, zoals bij het indienen van een bezwaarschrift en het maken van een afspraak bij de gemeente.

We hebben voor een vijftal life events gekozen en daarnaast een categorie overig toegevoegd om ook de dienstverlening vanuit de gemeenten beter te kunnen vertegenwoordigen:

- ✓ gezin
- ✓ werk & inkomen
- ✓ woon- & leefomgeving
- ✓ onderwijs
- ✓ ziekte & zorg
- ✓ overig (gemeentebelastingen, WOZ-waarde, afspraak maken bij de gemeente)

De selectie van de respondenten heeft plaatsgevonden via een screener (zie bijlage 5) waarbij het noodzakelijk was dat personen een specifieke zaak met de overheid hebben geregeld in het afgelopen jaar. De respondenten zijn vervolgens geselecteerd op de manier waarop zij dit geregeld hebben (hun kanaalkeuze). Indien men het online kanaal heeft gekozen, hebben we een spreiding aangebracht in hoe zij dit hebben ervaren (vonden ze dit moeilijk of gemakkelijk). We waren op zoek naar mensen die hun interactie wel als min of meer lastig hebben ervaren, maar het toch online hebben uitgevoerd. Deze keuze komt voort uit de doelstelling van het onderzoek: hoe kunnen we meer mensen over de digitale drempel helpen. Je zou de groep als kansrijke grensgevallen kunnen bestempelen. Daarom zijn ook burgers die geen toegang hebben tot internet, niet over een DigiD beschikken of bij wie hun partner alle zaken met de overheid regelt, uitgesloten van deelname. Als laatste hebben we in de groep wel geselecteerd een spreiding aangebracht in geslacht, leeftijd en een combinatie van opleidingsniveau en sociale klasse.

2 Literatuurstudie: wat weten we al?

De centrale vraag in dit onderzoek is *hoe burgers verleid kunnen worden om meer zaken met de overheid via de digitale kanalen af te handelen*.

Om deze vraag te beantwoorden, wordt in dit onderzoek het Behaviour Web Model van TNS NIPO ingezet. Om dit – kwalitatieve – onderzoeksinstrument zo goed mogelijk in te kunnen zetten, beginnen we het onderzoek met een literatuurstudie naar wat er bekend is over enerzijds de omvang (wat zijn de bekende cijfers over online dienstverlening?) en anderzijds de aard (welke factoren spelen een rol?) van het vraagstuk.

Als het gaat om de *omvang* van het probleem, willen we weten hoe groot het probleem eigenlijk is en wie het betreft. We geven indicaties en antwoorden op vragen als: wat zijn de gebruikscijfers, hoe tevreden zijn burgers in Nederland over het digitale dienstenaanbod, en hoe ziet de omvang van de groep niet-gebruikers eruit.

Het antwoord op deze vragen geeft een beeld van welk 'type' respondent er voor de verdiepende interviews verderop in dit onderzoek moest worden uitgenodigd.

Bij de *aard* van het probleem gaat het om hoe het komt dat mensen wel of niet digitaal kanalen kiezen, en hoe je dat kunt veranderen.

Daarvoor hebben we in de literatuurstudie voor een belangrijk deel het verklaringsmodel en het onderzoek van Pieterse (2009, zie par. 3.4 van dit rapport) en enkele vervolgonderzoeken ter hand genomen. Dit omdat dat gedragsmodel sterk complementair is aan het Behaviour Web Model, waardoor we snel resultaat verwachten.

Zie hieronder.

Uit het Behaviour Web Model	Komt sterk overeen met Pieterse
Gewoontegedrag	'Gewoonten' en 'Ervaringen'
Heuristiek en vuistregels	'Taak & Kanaalafweging'
Context/omgeving	'Gepercipieerde Taak & Kanaaleigenschappen'
Effectiviteit en haalbaarheid	'Taak & Kanaalafweging'
Kosten en baten	'Gepercipieerde Taak & Kanaaleigenschappen'

Een verschil tussen het model van Pieterse (2009) en het Behaviour Web Model is dat het eerste een *aantal relaties verklaart tussen bijvoorbeeld kanaalpercepties en kanaalkeuze*. Het Behaviour Web Model kijkt vooral naar *hoe het uiteindelijke gedrag in een bepaalde richting kan worden gestuurd*.

Om dat laatste gaat het natuurlijk in dit onderzoek. Pieterse keek daar ook naar, maar in een andere context, namelijk dat van kanaalsturing.

Vandaar dat we in de literatuurstudie ook naar het onderzoeksobject 'kanaalsturing' hebben gekeken, om ons beeld van het reeds verrichte onderzoek aangaande dit thema zo compleet mogelijk te krijgen (zie daarvoor par. 3.5 en 3.6 van dit rapport). De eerdere bevindingen bieden meer 'grip' op de onderwerpen en vragen die aan bod moeten komen tijdens de verdiepende interviews met burgers.

Hoewel een belangrijk doel van de literatuurstudie a) het vaststellen van de uit te nodigen groep mensen, en b) het in kaart brengen van de onderwerpen die aan bod moeten komen is, hebben we daar waar mogelijk ook inhoudelijke conclusies en aanbevelingen meegenomen uit deze literatuurstudie en deze direct verwerkt in de algemene aanbevelingen van deze rapportage.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt.

- In de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 behandelen we de *omvang* van de problematiek. We gaan in op het verschil tussen vraag en aanbod (3.1), de waardering van het aanbod (3.2) en de verhouding tussen digibeten en niet-gebruikers.
- In de paragrafen 3.4, 3.5 en 3.6 gaan we in op de *aard* van de problematiek: het 'hoe' en 'waarom' mensen kanalen kiezen, en hoe de overheid dat kan beïnvloeden. Paragraaf 3.4 geeft een verklaring voor de kanaalkeuze, terwijl paragrafen 3.5 en 3.6 ingaan op de mogelijkheden voor kanaalsturing.

- Tot slot behandelt paragraaf 3.7 de keuze voor zowel de respondenten als de onderwerpen voor de verdiepingsinterviews, met 'echte' gebruikers van de digitale overheid.

Een uitgebreide lijst met bronreferenties is opgenomen in de bijlagen van dit rapport.

2.1 Het verschil tussen vraag en aanbod

Er zijn in Nederland erg veel digitale overheidsdiensten beschikbaar. Hoeveel precies is niet duidelijk, exacte cijfers ontbreken voor zover kan worden nagegaan.

Maar om een beeld te geven: er zijn 403 gemeenten in Nederland met allemaal een eigen website. Binnen die gemeentewebsites wordt een veelvoud aan digitale diensten aangeboden.

De top 12 in het digitale aanbod¹:

- 1) aanvraag bijzondere bijstand;
- 2) aanvraag huishoudelijke hulp;
- 3) aanvraag klein evenementenvergunning;
- 4) aanvraag kwijtschelding van gemeentelijke belastingen en heffingen;
- 5) aanvraag uittreksel GBA;
- 6) aanvraag WOZ-taxatieverslag;
- 7) afspraak maken ophalen grofvuil;
- 8) afspraak maken paspoort;
- 9) doorgeven binnengemeentelijke verhuizing;
- 10) doorgeven verhuizing naar de gemeente;
- 11) indienen bezwaar;
- 12) melding buitenruimte.

Sterk gegroeid digitaal aanbod door jaren heen

Het is evident dat het digitale aanbod de afgelopen jaren sterk is gegroeid: van 18% digitaal aanbod in 2006 naar, als het zo doorgaat, mogelijk 85% in 2017.

Overigens wordt niet elke stap in een proces of product van dienstverlening digitaal aangeboden. Anno 2013 is slechts 57% volledig digitaal verkrijgbaar. Voor allerlei andere diensten worden delen van het proces nog via een ander kanaal afgehandeld².

Per gemeente zijn er vaak verschillende websites, regelmatig gaat het om speciale onderwerpen. Neem bijvoorbeeld het door de gemeente Den Haag gefinancierde Jongeren Informatie Punt met de website www.jipdenhaag.nl. En dan hebben we het nog niet over de websites van het rijk, de provincies, de waterschappen en de vele zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Allemaal hebben ze websites waar vele digitale diensten worden aangeboden. Maar worden ze ook allemaal gebruikt?

Het onderzoeksteam heeft geen gebruikgemaakt van de webstatistieken van overheden. De vraag is beantwoord door bestudering van onderzoek dat aan de 'vraagzijde' is gedaan, via onderzoek onder burgers door het CBS en de Universiteit Twente, daarin zijn burgers bevraagd of ze gebruikmaakten van de e-overheid. De onderzoeken laten zien dat het gebruik van digitale overheidsdiensten de afgelopen jaren gestaag is gegroeid. Maar nog niet iedereen gebruikt digitale overheidsdiensten, en velen gebruiken naast digitale overheidsdiensten ook nog de meer traditionele kanalen.

¹ Ernst & Young, 2013.

² Ernst & Young, 2013, p. 8.

Eveneens sterk gegroeid bezoek overheidswebsites

Om te beginnen bespreken we de onderzoekscijfers van het CBS. In 2005 bezocht 49% van alle Nederlanders boven de 12 jaar wel eens een overheidswebsite. In 2013 gold dat voor 57% van alle Nederlanders boven de 12 jaar (Statline, 16 april 2014). Inclusief gebruik van de digitale diensten van scholen, bibliotheken etc. ligt dat getal in 2013 zelfs op 70%³.

Ook onderzoek van bijvoorbeeld de Universiteit Twente⁴ laat steeds hogere gebruikscijfers zien. In 2006 ging het nog om 69% en in 2010 om maar liefst 86% van de Nederlandse internetgebruikers vanaf 15 jaar die wel eens website van de overheid bezochten.

Ander onderzoek laat echter zien dat het aantal internetgebruikers dat zoekt naar overheidsinformatie soms afneemt. In 2011 ging het om 83% van de Nederlandse internetgebruikers vanaf 15 jaar, een jaar later (in 2012) om 74% (Van Deursen en Van Dijk 2012).

Andersoortige getallen wijzen echter nog steeds op toename. Cijfers van de Belastingdienst laten een stijgende digitale trend zien. In 2008 bedroeg het aantal digitale aangiften inkomstenbelasting een kleine 9 miljoen. In 2011 lag dat getal rond de 10,6 miljoen. In percentages uitgedrukt: in vier jaar tijd groeide het percentage digitale aangiften in relatie tot het totaal aantal aangiften van 90% naar 95%.

Sterk gerelateerd aan het stijgende gebruik van digitale diensten van de Belastingdienst is het stijgende gebruik van DigiD. DigiD is immers nodig om onder meer digitaal zaken te kunnen doen met de Belastingdienst. De (opvraag)cijfers van DigiD zijn hoog. In 2010 had 80% DigiD aangevraagd, vier jaar eerder – in 2006 – gold dat voor minder dan de helft (43%). In juni 2011 waren er meer dan 9 miljoen 'DigiD's' aangevraagd⁵.

Maar vraag naar digitale dienstverlening blijft achter bij aanbod

Veel cijfers zien er op het eerste gezicht goed uit – er is immers sprake van een stijgende lijn. Maar je kunt ook met andere ogen naar de onderzoeksresultaten kijken. Als volgens het CBS in 2013 57% wel eens iets zocht op een website, dan deed 43% dat niet. Als volgens Van de Wijngaert et al. (2011) in 2010 87% van de internetgebruikers boven de 15 wel eens een overheidswebsite bezocht, dan deed 13% van de internetgebruikers⁶ dat niet.

Verder blijft het gebruik van andere kanalen zoals telefoon en balie hoog. Het gebruik van de telefoon ligt zelfs hoger dan het gebruik van websites⁷. Burgers blijven liever de telefoon of de balie gebruiken⁸. De voorkeur voor digitale contactkanalen neemt nauwelijks nog toe⁹.

Deze inzichten zijn niet nieuw of verrassend. Het is al langer bekend dat er sprake is van een discrepantie tussen het aanbod van en de vraag naar digitale overheidsdiensten. Er wordt veel digitaal aangeboden, maar een grote minderheid gebruikt het niet. De vraag naar digitale diensten blijft als het ware achter bij het aanbod. De factoren die de vraag beïnvloeden, zijn echter nog steeds niet helemaal bekend^{10, 11}, maar er is in ieder geval veel meer bekend dan in de jaren nul van dit millennium. Daarover later in dit hoofdstuk meer. Nu eerst wat burgers eigenlijk vinden van wat er digitaal wordt aangeboden.

³ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 2013.

⁴ Van de Wijngaert, c.s., 2011.

⁵ Logius, 2011.

⁶ De groep internetgebruikers lag in 2010 volgens Van Deursen en Van Dijk (2012, p. 114) op 91% van alle Nederlanders boven de 15 jaar.

⁷ Van de Wijngaert, c.s., 2011.

⁸ TNS NIPO, december 2013.

⁹ TNS NIPO, november 2013.

¹⁰ Ebbers et al., 2008.

¹¹ Lange, 2013.

2.2 Huidig aanbod kent veel verbeter ruimte 'naar boven'

Als het gaat om de achterblijvende vraag naar digitale diensten, moeten we eerst naar de waardering van dat aanbod zelf kijken. De waardering neemt weliswaar toe¹², maar er is nog de nodige verbeter ruimte 'naar boven'.

Zo deden Tros Radar en de Nationale Ombudsman eind 2013 onderzoek naar de tevredenheid onder Nederlanders aangaande digitale overheidsdienstverlening. De digitale dienstverlening van enkele uitvoeringsorganisaties kreeg gemiddeld de laagste cijfers: UWV (4,8), Centraal Administratie Kantoor CAK (5,6) en Centrum Indicatiestelling Zorg CIZ (5,9). Politie, DUO en Waterschappen scoorden met een 6,0 niet veel beter.

Het hoogst scoort overigens de Rijksdienst voor het Wegverkeer RDW met een 6,9. Hoewel de meeste cijfers als voldoende mogen worden beschouwd, zijn ze niet goed, noch ruim voldoende. De waarderingscijfers voor de afzonderlijke diensten weerspiegelen zich ook op generiek niveau: volgens de Ombudsman ziet een groot deel van de Nederlanders de meerwaarde van de digitale overheid in, maar een fors deel ook niet.

Ook in *Europees* verband scoren diensten die te maken hebben met werkloosheid (vergelijkbaar met UWV) of vergoeding voor kosten bij een handicap (vergelijkbaar met CAK) maar net een voldoende als het gaat om tevredenheid: respectievelijk een 5,5 en een 5,8.

Dat de gemiddelde Europese waardering voor tevredenheid over e-overheidsdiensten op 6,5 ligt, komt omdat in Europa vooral belastingdiensten, openbare bibliotheken en ziekenhuizen (online afspraken maken) beduidend hoger scoren, respectievelijk een 7,6, 7,6 en 7,2. Maar ook het gemiddelde Europese cijfer ligt altijd nog beduidend lager dan de gemiddelde Europese tevredenheid over e-commerce diensten, dat ligt op een 8,5 (Europese Commissie, 2012).

Bij veel gemeenten moeten burgers vaak nog steeds een formulier downloaden en printen alvorens ze het kunnen invullen (Actal, 2013). Als de overheid echt meer gebruik van het aanbod wil, doet ze er verstandig aan het huidige aanbod te verbeteren. Daar zit een deel van de oplossing.

Van de Wijngaert c.s. (2011) stelden in representatief enquêteonderzoek de vraag hoe internetgebruikers zelf denken dat zij kunnen worden beïnvloed om meer digitale overheidsdiensten te gebruiken. De respondenten kozen onder meer voor verbetering van:

- 1) de *toegankelijkheid* van internetdiensten: 83% van de internetgebruikers, 51% van de digibeten;
- 2) de *gebruiksvriendelijkheid* van internetdiensten: 83% van de internetgebruikers, 48% van de digibeten.

Ook het eerder vermelde onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) laat impliciet zien dat de diensten zelf verbeterd moeten worden. In dat onderzoek geven namelijk vier op de tien gebruikers aan dat ze problemen hebben ervaren. Ze stuitten vooral op technische problemen (28%) of op onduidelijke of verouderde informatie (24%).

¹² TNS NIPO, 2013.

2.3 Digibeten en 'niet-gebruikers'

Hiervoor hadden we het over de voor verbetering vatbare aanbodzijde als reden voor achterblijvend gebruik. Maar hoe zit het aan de vraagzijde met het achterblijvende gebruik? Hoe groot is de groep 'niet-gebruikers' of achterblijvers? Bestaat die groep alleen uit zogenaamde digibeten?

In deze paragraaf proberen we bij benadering op dit soort vragen antwoorden te geven.

Om te beginnen: hoe zit het met de omvang van de groep digibeten? Het doen van onderzoek naar het aantal digibeten kent als belangrijke uitdaging de vraag: 'hoe meet je nou of iemand digibeet is?' De onderzoekers Van Deursen en Van Dijk doen veel nationaal en internationaal onderzoek over dit onderwerp. Zij definiëren een digibeet daarbij als iemand die: "internet niet gebruikt, d.w.z. *het laatste jaar* niet heeft gebruikt" (Van Deursen en Van Dijk, 2012, p. 116).

'In 2012 nog maar 6% Nederlanders 15 jaar en ouder digibeet'

Zo bekeken en zo gemeten, neemt het aantal digibeten af. In 2012 viel nog maar 6% van de Nederlanders van 15 jaar of ouder in deze categorie. Tussen 2007 en 2011 was het aantal digibeten reeds gedaald van 13% naar 8% (Van Deursen en Van Dijk, 2012).

Verder valt op dat deze groep digibeten een negatieve houding heeft ten opzicht van internet¹³. Zo scoort de stelling dat '(andere) mensen slaaf zijn van internet' een 4,1 op een vijfpuntsschaal (1= helemaal mee oneens, 5= helemaal mee eens). 'Het leven wordt door internet beheerst' scoort bij digibeten een 4,0 op deze schaal.

Als redenen om zélf geen internet te gebruiken, worden achtereenvolgens genoemd:

- niet geïnteresseerd (44%);
- niet nodig (22%);
- onvoldoende vaardigheden (22%);
- te oud (20%).

'Ruim 200.000 Nederlanders willen, indien men meer vaardigheden zou hebben, meer met internet'

Het exacte aantal burgers in Nederland dat op zich wel iets met internet wil, maar het niet doet (bijvoorbeeld omdat men het niet kan, of vanwege drempelvrees), is niet duidelijk.

Maar we kunnen wel beredeneren (en bij benadering vaststellen) hoe groot deze groep *ongeveer* is. Van Deursen en Van Dijk deden namelijk onderzoek in de leeftijdscategorie 15 jaar of ouder.

Ongeveer 14 miljoen Nederlanders voldoen aan dat criterium. Daarvan was in 2012 6% – ofwel zo'n 900.000 Nederlanders – digibeet.

Van die groep geeft tussen de 22% en 27% aan dat hun internetgebruik komt door gebrek aan vaardigheden. Dan gaat het om tussen de circa 200.000 en 240.000 Nederlanders die mogelijk uit zichzelf zeggen dat als ze meer vaardigheden zouden krijgen, ze ook meer internet zouden gebruiken.

Digibeten zijn in de bovenstaande berekening gedefinieerd als mensen die 'meer dan een jaar internet niet gebruiken'.

Als de gebruiksfrequentie hoger ligt, wil dat echter nog niet zeggen dat de *kwaliteit* van het gebruik er meteen beter op wordt. Hiervoor moeten we verschillende 'soorten' digitale vaardigheden beter in ogenschouw nemen. Het gaat om vier niveaus van vaardigheden¹⁴:

¹³ Van Deursen en Van Dijk, 2012.

¹⁴ Van Deursen en Van Dijk, 2008, die hun indeling weer baseerden op onder andere het werk van Steyaert, 2000.

1. *operationele*: kunnen bedienen van een browser, etc.;
2. *formele*: kunnen navigeren, etc.;
3. *informatie*: kunnen vinden en gebruiken van informatie, en/of
4. *strategische*: voordeel behalen met behulp van het internet, etc.

In verschillende zelfbeoordelingstests, waarbij volgens Van Deursen en Van Dijk (2012) mogelijk sprake is van enige zelfoverschatting (wat op zijn beurt ook weer goed is voor hoger gebruik! - daarover verderop meer onder de noemer computer 'zelf-efficaciteit'), geeft de Nederlander zich in 2012 op een vijfpuntsschaal gemiddeld een 3,4 voor informatievaardigheden en een 2,5 voor strategische vaardigheden.

Uit recent CBS-onderzoek kan worden afgeleid dat het de goede kant op gaat met de digitale vaardigheden. Toch benadrukt Van Deursen naar aanleiding van een CBS-onderzoek (CBS, 6 mei 2014) in de Volkskrant van 7 mei 2014: *"Bij de meer inhoudelijke handigheid gaat het juist vaker mis dan ooit. Het daadwerkelijk definiëren van een goed zoekwoord bijvoorbeeld, of het kritisch evalueren van de gevonden informatie. Dat zijn eigenschappen die veel belangrijker zijn, maar bij steeds meer mensen ontbreken."*

'Bijna een kwart van Nederlanders boven 15 jaar bezocht geen overheidswebsite'

Gaat het bij de achterblijvers of 'niet-gebruikers' van de elektronische overheid nu alleen om digibeten? We kunnen vrijwel zeker stellen dat dat niet het geval is en dat het bij die groep om meer dan alleen digibeten gaat.

Dat maakt alleen al het onderzoek van Van de Wijngaert et al. (2011) duidelijk: in 2010 bezocht 87% van de internetgebruikers boven de 15 jaar wel eens een overheidswebsite, 13% van de internetgebruikers deed dat dus niet. Het aantal internetgebruikers boven de 15 jaar lag volgens Van Deursen en Van Dijk in 2010 op 91% (2012, p. 55, tabel 5.1). Omgerekend betekent dit dat in 2010 ongeveer 79% (87% van die 91%) van de inwoners in Nederland boven de 15 jaar wel eens een overheidswebsite heeft bezocht en daarmee 21% niet.

'Ook geen/weinig gebruik digitale kanaal wegens beschikbaarheid andere kanalen'

Wat verder van belang is, is dat burgers nu eenmaal vele kanalen gebruiken. Er zijn maar weinig mensen die per definitie altijd hetzelfde kanaal gebruiken. Ze gebruiken er diverse voor verschillende doeleinden^{15, 16}.

We mogen gerust stellen dat digibetisme, gedefinieerd als 'al meer dan een jaar geen internet gebruikt', daarmee bij lange na niet de enige factor is die ervoor zorgt dat het gebruik van traditionele kanalen hoog blijft. Er is ook een groep die wel digivaardig is, maar het niet doet. En: er is tevens een grote groep mensen die naast het digitale kanaal de traditionele kanalen gebruikt. In de volgende paragraaf (3.4) gaan we uitgebreid op deze zaken in.

2.4 Verklaring voor kanaalkeuze

In deze paragraaf gaan we in op hoe het zit met het gebruik van en de keuze voor digitale kanalen en andere, meer traditionele kanalen. Aangaande dit onderwerp is uitgebreid onderzoek gedaan door Pieterse (2009).

Pieterse ontwikkelde en testte een verklaringsmodel voor kanaalkeuze en digitale dienstverlening, zie figuur 2. Dit model is verder getest en grotendeels bevestigd door andere onderzoeken¹⁷, waaronder

¹⁵ Van de Wijngaert, c.s., 2011.

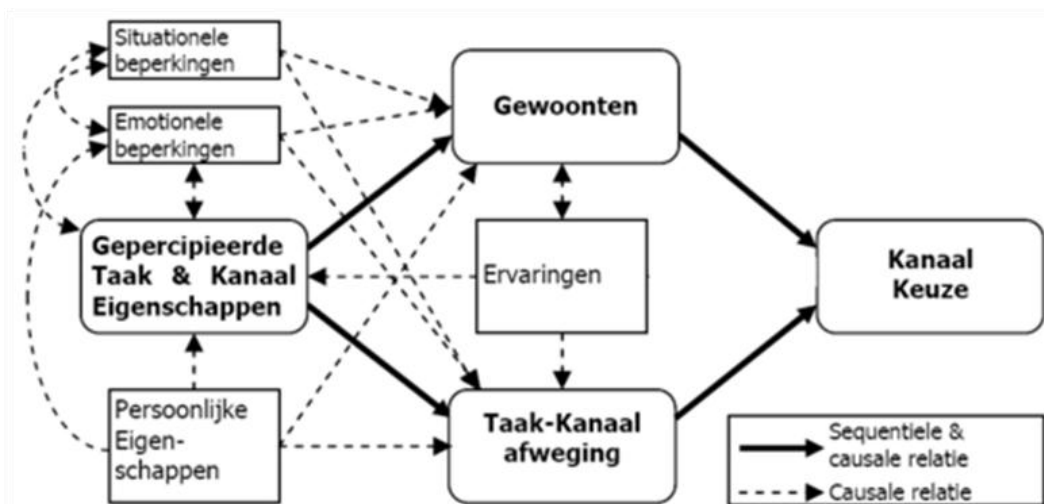
¹⁶ Van Dijk, c.s., 2006.

¹⁷ Er geldt een kleine kanttekening. Zowel het onderzoek van Pieterse als de verschillende vervolgonderzoeken werden uitgevoerd onder meer via zogenaamde vignettenstudies. Deze studies werken met korte scenario's die ter reactie of beoordeling worden voorgelegd aan de geïnterviewde. Het is een methode uit de marketing die gebruikt wordt om te onderzoeken wat het relatieve belang is van verschillende factoren bij het maken van keuzes. Het zijn

dat van Lange (2013). Het model van Pieterse geeft daarmee een goed inzicht in allerlei factoren en processen die een rol spelen in de keuze en het gebruik van kanalen.

De indeling van deze paragraaf volgt het model van Pieterse. Per onderdeel wordt het een en ander toegelicht en uitgediept: aan hand van het onderzoek van Pieterse zelf, het vervolgonderzoek van Lange (2013) en aan de hand van andere onderzoeken.

2 | Model Pieterse voor verklaring kanaalkeuze (Pieterse 2009)



Pieterse: behalve gewoonten spelen emoties, persoonlijke kenmerken en context rol bij kanaalkeuze
Pieterse (2009) draagt in zijn model en zijn onderzoek meer verklaringen aan voor de uiteindelijke kanaalkeuze dan alleen 'gewoonten'. Met dat laatste wordt bedoeld dat mensen kiezen wat ze altijd kiezen en verder geen rationele overweging maken over de kwestie of het wel handig of verstandig is om gegeven een bepaalde vraag of probleem een bepaald kanaal te gebruiken. Pieterse (2009) noemt dat de 'taak-kanaalafweging'.

Of iemand uit gewoonte een kanaal kiest of er per keer rationeel over nadenkt, hangt van verschillende zaken af. Bij de kanaalkeuze spelen ervaringen met voorgaande keren en situationele beperkingen zoals afstand en tijd eveneens een rol. Ook emotionele beperkingen spelen een rol bij de keuze van traditionele kanalen.

Denk bij die factoren aan het hebben van haast en de behoefte om snel tot afsluiting te komen – ongeacht of die haast en behoefte tot afsluiting terecht zijn of niet. Want dat hangt sterk af van de persoonlijke perceptie welk kanaal en welke bijbehorende eigenschappen voor welke administratieve taak het geschiktst is.

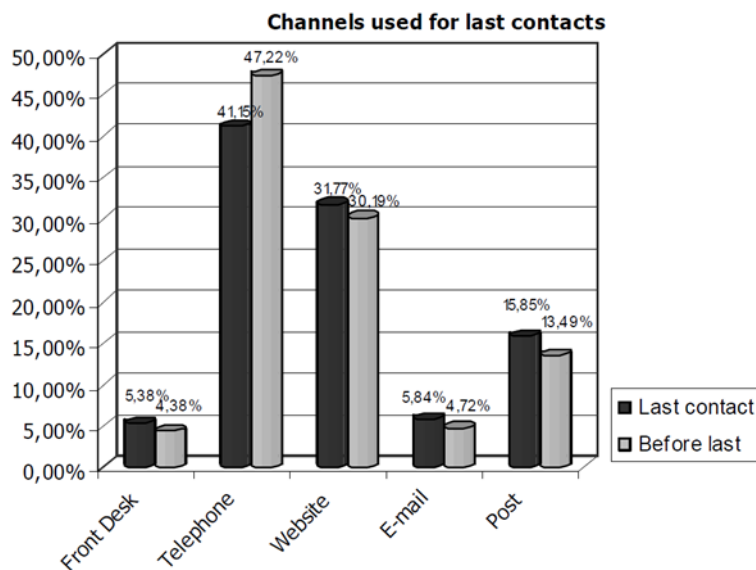
Kanaalkeuze is derhalve behoorlijk complex. Het is een proces dat sterk gestuurd wordt door de persoonlijke kenmerken, gewoonten en emoties van de burger en de situationele context van de kanaalkeuze. Een belangrijke conclusie uit de verschillende onderzoeken is dat kanaalkeuze geen eenvoudig, rechttoe-rechtaan proces is. Per burger en per situatie kan het verschil groot zijn. Dat maakt de uitdaging voor de overheid dan ook aanzienlijk.

echter geen observaties van daadwerkelijk gedrag, maar een meningsonderzoek. Werkelijk gedrag en wat iemand zegt te gaan doen, lopen soms uiteen. Ondanks deze gekozen methoden bieden de onderzoeken echter voldoende houvast.

2.4.1 Gewoonten

Gewoonte speelt een grote rol in de keuze van het kanaal¹⁸. Als het vorige kanaal bij contact bijvoorbeeld de telefoon was, is de kans groot dat de daaropvolgende keuze opnieuw de telefoon zal zijn. Naarmate mensen ouder worden, heeft gewoonte op de kanaalkeuze een steeds grotere invloed. Zie ter illustratie de figuur hieronder uit het onderzoek van Pieterse (p. 196, 2009) van kanaalkeuze van belastingplichtigen.

3 | Kanaalkeuze van belastingplichtigen (Pieterse 2009)



Hofste: bij ondernemers speelt 'gewoonte' veel minder grote rol

Er is ook onderzoek gedaan in het ondernemersdomein door Hofste (2011). In dat onderzoek lijkt 'gewoonte' een veel minder grote rol te spelen. Daarbij moet opgemerkt worden dat de wijze waarop ondernemers en ondernemingen interacteren met de overheid nog vele malen complexer is dan bij burgers het geval is, bijvoorbeeld doordat in een onderneming meer en meer soorten functionarissen met de overheid in verbinding staan, van de directeur tot de controller.

Mogelijk speelt hier dat professionals voor en in hun werk vaak moeten overwegen hoe ze het beste en het snelst een bepaald resultaat boeken. Hierdoor staan ze wellicht uitgebreider stil bij de vraag of een bepaalde kanaalkeuze tot een gewenst resultaat leidt.

2.4.2 Ervaringen

Voorafgaande ervaringen zijn eveneens bepalend voor de manier waarop burgers kanalen kiezen. Dat ligt voor de hand, maar het is toch waardevol om te vermelden, namelijk ter ondersteuning van hoe gewoonten zich in stand houden of kunnen worden doorbroken. Voorafgaande ervaringen hebben vooral invloed op hoe burgers eigenschappen van kanalen ervaren. Dit kan een rol spelen in de kanaalstuuringsmogelijkheden, bijvoorbeeld bij het toepassen van een prijsvoordeel.

2.4.3 Taak-kanaalafweging

De eigenschappen van het vraagstuk of de administratieve taak die verricht moet worden, bepalen mede de kanaalkeuze. De eigenschappen van taken hangen weer samen met de kanaalkeuze, met name met de noodzakelijke 'mediarijkheid' van een kanaal.

¹⁸ Zowel Lange (2013) als Pieterse (2009) tonen dat aan.

Dit alles komt voort uit verschillende theorieën voor mediakeuze¹⁹. In het algemeen mag je volgens deze theorieën stellen dat *hoe moeilijker iets wordt, hoe rijker een kanaal moet zijn wil je tot succesvolle afronding van een taak komen*. 'Rijk' wil zeggen dat een kanaal heel veel zogenaamde cues moeten kunnen bevatten. Cues zijn bijvoorbeeld non-verbale signalen. Ook geeft een 'rijk' kanaal veel meer mogelijkheden voor interactie en feedback. Een gesprek aan de balie is bijvoorbeeld een heel rijk communicatiekanaal. Een flyer is daarentegen een 'arm' kanaal.

2.4.4 Gepercipieerde taakkenmerken

Als het gaat om de moeilijkheidsgraad, kunnen vraagstukken worden ingedeeld naar de mate van complexiteit en ambiguïteit:

- *Complexiteit* heeft te maken met de hoeveelheid informatie die overgedragen moet worden. Denk bijvoorbeeld aan een omgevingsvergunning of een bouwvergunning. Daar moeten veel administratieve handelingen voor worden verricht, veel meer dan bijvoorbeeld bij het maken van een afspraak met een ambtenaar.
- *Ambiguïteit* heeft te maken met de (on)duidelijkheid van het vraagstuk. Ambiguïteit is subjectief. Wat de één moeilijk vindt door gebrek aan kennis of door onzekerheid, kan voor de ander juist heel makkelijk zijn. Zowel Hofste (2011) als Pieterse (2009) concludeert dat ambiguïteit een rol speelt in de kanaalkeuze. Het nadeel van het begrip 'ambiguïteit' is wel dat het lastiger te onderzoeken is dan 'complexiteit', doordat het subjectief is en bij bevraging veel afhangt van de geïnterviewde.

In de regel neigen burgers bij complexe, onduidelijke taken eerder naar telefoon en balie

In de regel mogen we stellen dat als vraagstukken complexer en onduidelijker worden burgers eerder geneigd zijn om de telefoon en de balie te gebruiken²⁰. Burgers prefereren de website voor eenvoudige en standaarddiensten.

2.4.5 Gepercipieerde kanaaleigenschappen

Wanneer besluiten mensen technologie te omarmen? Een van de modellen die daar een verklaring voor tracht te geven, is het Technology Acceptance Model (TAM)²¹. Dit model stelt dat gebruiksgemak en nut van groot belang zijn. Voor andere mensen zijn andere eigenschappen en factoren echter weer van doorslaggevend belang, bijvoorbeeld de gepercipieerde 'mediarijkheid' (Carlson en Zmud, 1994) of 'wat vindt en doet de sociale omgeving?' (Fulk, c.s., 1990).

Nut en gebruikersgemak

TAM stelt dat gepercipieerd gebruiksgemak en de gepercipieerde bruikbaarheid, oftewel nut, belangrijke rollen spelen. Hoe beter je tijdens het ontwerp rekening houdt met deze twee factoren, hoe groter de kans op acceptatie van de innovatie. Daarbij geldt het gepercipieerde *nut* als: mate waarin een gebruiker denkt met het gebruiken van nieuwe technologie effectiever te kunnen zijn in het uitvoeren van taken op het werk. Als het gepercipieerde nut hoog is, draagt dat bij aan snellere acceptatie.

¹⁹ Waaronder de *Social Presence Theory* van Short et al. (1976) en verder bestudeerd door Bradner en Mark (2001), Keill en Johnson (2002) en Rice (1993), de *Channel Expansion Theory* van Carlson en Zmud (1994) en de aangevulde maar ook vaak bekritiseerde en toch voor deze gedachte grondleggende *Media-Richness Theory* van Daft en Lengel (1986).

²⁰ De onderzoeken van Hofste (2011), Lange (2013) en Pieterse (2009) laten dat allemaal zien.

²¹ Van Davis, 1989.

Het gepercipieerde *gebruiksgemak* is de verwachte moeite die een gebruiker moet doen om met een innovatie te werken. Als een gebruiker verwacht dat hij weinig moeite hoeft te doen om met deze innovatie te werken, draagt dat ook bij aan de acceptatie.

In theorie én in praktijk scoren gebruiksgemak en nut hoog in aantrekkingskracht frequenter gebruik websites

Pieterse (2009) en Lange (2013) kwamen als het gaat om kanaalkeuze met resultaten die dit ondersteunen, waarbij Pieterse's resultaten zelfs aantonen dat gebruiksgemak nog belangrijker is dan het nut. Websites scoren in ogen van burgers (zowel bij Lange als bij Pieterse) hoog op deze kenmerken, althans in theorie.

Ook in de beleidspraktijk worden nut en gebruikersgemak als waardevolle eigenschappen gezien voor een beter gebruik van digitale overheidsdiensten. Zo zegt de Deense overheid in een van haar strategische documenten over de digitale overheid: "The experiences of the Danish Tax and Customs Administration, online banks and libraries speak for themselves: citizens will serve themselves online if it is simple, user-friendly and makes their lives easier" (Danish Agency for Digitisation, 2011, p. 14).

Contactsnelheid

Een andere belangrijke factor is de gepercipieerde *contactsnelheid*. Hoe snel krijgt men iemand aan de lijn, of vindt men het antwoord? Websites scoren laag op deze aspecten in de perceptie van burgers (in het onderzoek van Lange hierop zelfs lager dan andere kanalen). Een duidelijke verklaring hiervoor ontbreekt.

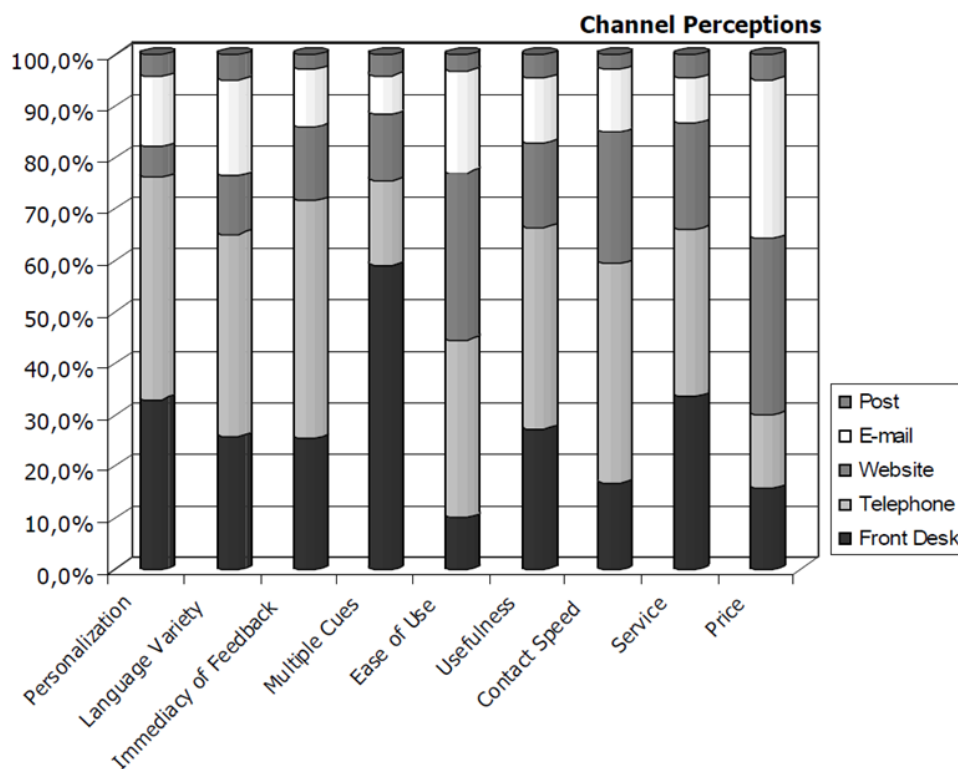
Overige

Andere karakteristieken die worden toegekend aan kanalen zijn (de mate van):

- personalisatie (personalization);
- taalvariatie (language variety);
- snelheid van feedback (immediacy of feedback);
- verschillende cues (multiple cues, non-verbale tekens als lichaamshouding, gezichtsuitdrukking, tone of voice, etc.);
- service (service);
- kosten (price).

Met name de eerste vier karakteristieken bepalen de 'mediarijkheid' van een kanaal.

Voor een indicatief overzicht van wat burgers vinden, zie de volgende figuur van Pieterse (2009).



Europees onderzoek: tijdwinst, flexibiliteit en geld besparen belangrijkste voordelen digitaal kanaal
 Onderzoek onder Europese burgers naar de belangrijkste gepercipieerde voordelen van het digitale kanaal levert op dat 'tijdwinst', 'flexibiliteit' en 'geld besparen' als belangrijkste voordelen van het gebruik van het digitale kanaal worden gezien (Europese Commissie, 2012).

Van groot belang hierbij is, althans volgens Pieterse (2009), dat burgers de verschillen zien tussen eigenschappen van kanalen, maar dat dit ondanks die wetenschap slechts een kleinere rol speelt in het kanaalkeuzeproses dan bijvoorbeeld afstand of gewoonte. Dit kan opnieuw worden uitgelegd als een bewijs dat kanaalkeuze geen rechttoe-rechtaan rationeel proces is, maar vooral ook een proces van gewoonte is.

2.4.6 Situationele beperkingen

Er zijn een drietal bepalende factoren voor de kanaalkeuze te onderkennen die met de *situatie* te maken hebben waarin iemand zich bevindt. Het gaat om 'weten dat dit kanaal bestaat' (bewustzijn), de 'afstand naar de bron die het kanaal biedt' en 'hoeveel tijd men heeft'.

Bewustzijn

Verskillende onderzoeken (Peterson 1986, Pieterse 2009) benadrukken dat burgers wel moeten weten dat het betreffende kanaal of dienst bestaat alvorens ze er gebruik van maken.

Dat klinkt logisch, maar toch is er in de praktijk vaak sprake van onwetendheid. Vaak weet de burger niet (of niet goed) wat er te halen valt.

Europees onderzoek: onwetendheid over feit dat iets kan – of juist níet kan

Onderzoek in opdracht van de Europese Commissie onder 5.000 zogenaamde niet-gebruikers van de digitale overheid in Europa laat zien dat 21% van die groep niet op de hoogte was van het feit dat de handeling digitaal kon worden verricht (Europese Commissie, 2012).

Maar het tegenovergestelde kan ook, namelijk dat burgers ten onrechte denken dat iets online mogelijk is. Zo wordt in het onderzoek van Lange (2013) rondom Melding Openbare Ruimte de fysieke servicebalie als kanaal het vaakst genoemd, terwijl dat in werkelijkheid helemaal niet kan. Van de Wijngaert c.s. (2006) stelt dat in 2006 maar liefst 75% van de bevolking niet goed wist wat er aan gemeentediensten allemaal beschikbaar was. In 2010 was dat aandeel tot 50% gereduceerd. Een soortgelijk beeld krijgen we uit onderzoek van Dialogic (maart 2013). Veel burgers zijn wel op de hoogte van het feit dat (bijvoorbeeld) een gemeente een website heeft, maar een aanzienlijke minderheid weet niet dat je op de betreffende site online melding kunt maken van iets, of dat je er een afspraak kunt maken. En dat terwijl veel mensen daar achteraf gezien wel gebruik van hadden willen maken.

Hier is dus een wereld te winnen door communicatie in te zetten (zie paragraaf 3.6).

Fysieke afstand

Hoe ver woont iemand van het stadskantoor? Het antwoord op deze simpele vraag bepaalt vaak of iemand de telefoon grijpt of toch de moeite neemt om even langs te lopen.

Hoe dichtter iemand bij het stadskantoor woont, hoe groter de kans dat hij langs gaat in plaats van de telefoon pakt.

Tijd

Het hebben van wel of geen *haast* speelt eveneens een grote rol. Als men haast heeft, kiezen de meeste mensen de telefoon als kanaal.

Tegelijk, en dat is verrassend, neemt het aantal mensen dat de balie kiest *toe*. De verklaring hiervoor is mogelijk de omvangrijke interactiemogelijkheden die burgers aan dat kanaal toekennen. Dit heeft een relatie met de 'noodzaak om tot afsluiting te komen' (Pieterse, 2009).

Bij de situationele factor 'tijd' is overigens gekeken naar 'haast hebben' in relatie tot de kanaalkeuze. Onderzoek onder Europese burgers naar de belangrijkste gepercipieerde voordelen van het digitale kanaal levert op dat 'tijdwinst' en 'flexibiliteit' (met betrekking tot tijd en ruimte) als belangrijkste voordelen van het digitale kanaal worden gezien (Europese Commissie, 2012).

Tijdwinst is daarmee een positieve gepercipieerde eigenschap, ten gunste van het gebruik van het digitale kanaal. Het Europese onderzoek laat echter niet zien of die perceptie ook een rol speelt in de kanaalkeuze. Kanttekening: tijdwinst is een kanaaleigenschap, 'haast hebben' is een situationele beperking.

2.4.7 Emotionele beperkingen

Zoals eerder gezegd, is de kanaalkeuze geen rationeel proces. Een aantal minder rationele, meer emotionele factoren of beperkingen spelen een voorname rol in het keuzeprocess. Onderzocht zijn *zich zorgen maken* (over hoe belangrijk het is), *emotie* (boos zijn) en *behoefte tot afsluiting*.

Zich zorgen maken

Pieterse (later bevestigd door Oenema) stelt dat als men zich zorgen maakt over het belang van een bepaalde taak burgers een veel meer rationele afweging maken in hun kanaalkeuze. Onder deze omstandigheden laat men zich veel minder leiden door op onbewuste gewoonten gebaseerde keuzes.

Emotie

Emoties (zoals boos worden) spelen een rol. Ze zijn echter lastig te operationaliseren in onderzoek. Hoe dan ook: zowel Lange (2012), Hofste (2011) als Pieterse (2009) dragen duidelijke aanwijzingen aan dat emoties een rol spelen. (Oenema (2012) daarentegen vindt geen aanwijzingen, wat bevreemdt omdat hier onderzoek is gedaan naar schadeclaims, een intrinsiek impactrijke gebeurtenis.)

We mogen stellen dat als mensen boos zijn ze meer geneigd zijn om traditionele kanalen te kiezen: ze willen dan iemand rechtstreeks spreken aan de balie of via de telefoon.

Behoeftte aan afsluiting

Met 'de behoefte aan afsluiting' (in het Engels 'need-for-closure') wordt de individuele neiging bedoeld om een taak af te ronden. Mensen willen graag 'ergens van af zijn' wanneer zij in een onzekere situatie verkeren.

Die behoefte veroorzaakt een rationeler keuzeprocess²² – en wel in de richting van de traditionele kanalen met hun eigenschap van onmiddellijke interactie, die nodig is voor de afsluiting²³.

2.4.8 Wanneer of waarom wordt welk kanaal gekozen?

De tabel uit Pieterse's onderzoek geeft weer welke invloed alle bovenstaande eigenschappen en factoren op kanaalkeuze kunnen hebben.

De percentages betreffen de keuzes van belastingplichtigen in hun kanaalkeuze: wanneer of waarom kiezen ze wat. Het gaat hier om de eerste keuze. Vaak volgt er in het contact met de overheid een tweede moment, maar dat is hieronder niet gemeten/weergegeven.

²² Kruglanski, Peri en Zakai (1991).

²³ Zowel Lange (2013), als Hofste (2011), als Pieterse (2009) en Oenema (2012) tonen aan dat 'behoefte aan afsluiting' hierin een belangrijke rol speelt.

Channel Choices		Front Desk	Telephone	Website	E-mail	Post
	First choice channel	6.2%	50.3%	31.5%	8.1%	3.9%
Task	Simple	2.5%	45.0%	30.5%	20.8%	1.2%
Complexity	Complex	27.4%	51.2%	5.2%	11.6%	4.5%
Task Ambiguity	Ambiguous	17.3%	55.7%	13.9%	9.9%	3.2%
	Non-Ambiguous	4.8%	37.8%	30.3%	21.3%	5.8%
Need for Closure (NfC)	Low NfC	3.2%	27.8%	43.4%	20.2%	5.5%
	High NfC	23.4%	49.9%	7.8%	11.6%	7.3%
Emotions	Emotions1	18.7%	52.7%	14.3%	11.7%	2.5%
	Emotions2	16.3%	52.9%	13.8%	14.2%	2.8%
Time	No Rush	6.6%	24.0%	28.1%	26.8%	14.5%
	Rush	13.2%	67.1%	12.4%	6.8%	0.5%
Place	Behind PC	1.7%	14.6%	49.3%	32.7%	1.7%
	No Telephone	16.6%	3.4%	36.4%	33.8%	9.8%
Importance	High importance	26.7%	54.3%	7.0%	8.2%	3.9%
	Low Importance	2.3%	26.2%	35.9%	27.1%	8.4%
Experiences	Experiences 1	11.5%	48.2%	23.9%	12.6%	3.8%
	Experiences 2	13.0%	47.3%	24.0%	10.4%	5.4%
Habits	Habit	4.9%	49.3%	31.5%	11.2%	3.0%
	Without thoughts	7.4%	51.2%	28.7%	10.3%	2.5%

2.4.9 Persoonlijke karakteristieken

Naast bovenstaande factoren spelen er nog een paar factoren een rol. Deze zijn erg op de persoon betrokken. Het gaat om *computer zelf-efficaciteit* (in het Engels *self-efficacy*, door sommige Nederlandse auteurs ook vertaald in 'zelf-effectiviteitsverwachting' of 'zelf-effectiviteitsoordeel') en om *demografische kenmerken* als voorspeller van kanaalgebruik.

Computer zelf-efficaciteit

Zelf-efficaciteit is afkomstig uit de Social Cognitive Theory die kijkt naar het leergedrag van mensen. Het gaat om het oordeel van mensen over hun eigen vermogen om acties te bedenken en uit te voeren om daardoor een bepaalde prestatie te leveren (Bandura, 1986).

Kort gezegd, het gaat hier over *hoe overtuigd mensen zijn dat ze de klus (kunnen) klaren*. Vertaald naar computers: hoe zekerder mensen zich voelen met computers, hoe groter of hoe vaker het gebruik. Er is al erg veel onderzoek gedaan naar dit construct in relatie tot computergebruik, maar in mindere mate in relatie tot e-commerce en e-overheid.

Dat lijkt wel nodig, want het is in ieder geval een belangrijke voorspellende factor voor e-commerce gebruik. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van B. Hernandez c.s. (2009) dat *hoe zekerder mensen zich voelen over internetaankopen, hoe meer ze in ieder geval geneigd zijn om dat vaker te doen*: "... self-efficacy stimulates consumers to behave more efficiently and to undertake further actions that would seem risky if they lacked confidence in themselves." (Hernandez c.s. 2009, p. 152)

Lange (2012) doet in relatie tot het gebruik van de e-overheid een soortgelijke ontdekking, namelijk dat *als mensen de eigen capaciteiten inzake de elektronische overheid hoog inschatten, er ook sprake is van een hoger e-overheidsgebruik*.

Wat in het onderzoek van Lange opvallend is, is dat het *operationele* (zoals het kunnen bedienen van een browser) en *formele* (zoals het kunnen navigeren) vaardighedeniveau lager ligt. Je zou dus

kunnen zeggen dat mensen de neiging hebben zichzelf te overschatten (Van Deursen en Van Dijk deden in hun vaardighedenonderzoek van 2012 een soortgelijke observatie).

Demografie: hoger opgeleiden rationeler in keuze, jongeren geneigd elektronische kanalen te gebruiken

Leeftijd, opleiding en geslacht zijn goede voorspellers voor kanaalkeuze (Ebbers en Van Dijk, 2007; Pieterse en Van Dijk, 2006; Pieterse, 2009).

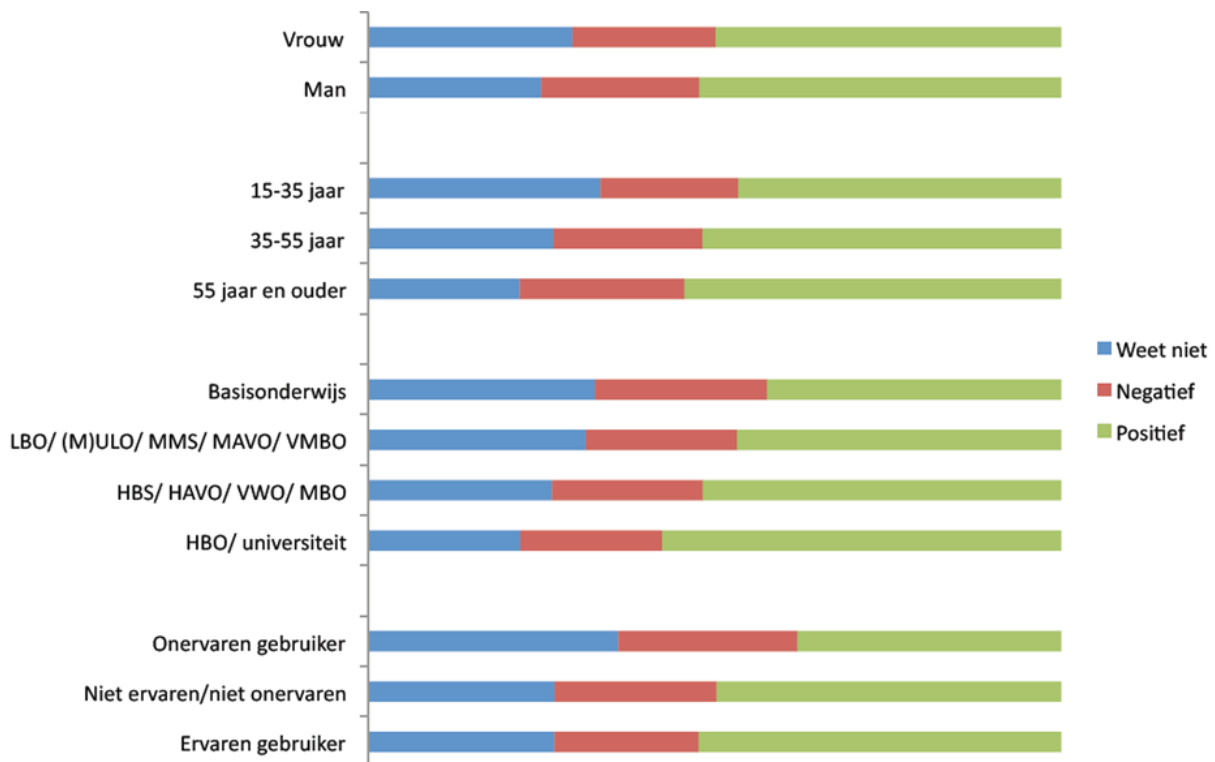
Het volgende valt op uit de verschillende onderzoeken:

- Mensen die hoogopgeleid zijn, zijn meer geneigd een rationeel pad te kiezen in hun kanaalkeuze en komen daarbij vaak uit bij het internetkanaal.
- Naarmate de leeftijd hoger is, valt men meer terug op gewoonte.
- Jongeren zijn meer geneigd tot elektronische kanalen.
- Laagopgeleide mensen bezoeken vaker de balie.

Relatief veel mannen gebruiken gemeentelijke diensten. Gemiddeld worden de gemeentelijke diensten voor 54% door mannen gebruikt en derhalve voor 46% door vrouwen (Van de Wijngaert c.s. 2011). Bij mannen gaat het in meerderheid om het bekijken van de WOZ-waarde, het bekijken van de status van een bouwaanvraag en het versturen van een e-mail. Vrouwen scoren hoger op het doorgeven van een verhuizing en het aanvragen van een uittreksel uit het geboorteregister.

Uiteraard verschilt de houding ten aanzien van de elektronische overheid van persoon tot persoon. Onderstaande figuur (Van de Wijngaert, 2011, p. 32) geeft een indruk van de houding ten aanzien van het gebruik van gemeentelijke diensten.

6 | *Houding ten aanzien van de elektronische overheid (Van de Wijngaert 2011)*



Digitale inhaalslag ouderen

Wat opvalt in bovenstaande tabel, is dat veel mensen van 55 jaar en ouder positief staan tegenover de elektronische overheid. Dit past bij het beeld dat het internetvaardighedenonderzoek van het CBS dit jaar gaf, namelijk dat Nederlanders van 16 tot 75 jaar (...) tussen 2010 en 2013 vaardiger zijn geworden in het gebruik van internet. *Met name 65-plussers hebben op het gebied van internet een inhaalslag gemaakt.* (CBS, 6 mei 2014)

2.5 Redenen voor kanaalsturing

De belangrijkste reden om aan kanaalsturing te doen, is omdat het door de overheid *gewenste* voorkeurskanaal en het door burgers *gebruikte* kanaal niet hetzelfde zijn.

Maar wat is het voorkeurskanaal vanuit overheidsperspectief? Beleidsmatig kan dat het elektronische kanaal zijn, bijvoorbeeld uit kostenoverwegingen en in relatie tot de ambities van '2017'.

Maar kanalen hebben bepaalde eigenschappen, al dan niet individueel gepercipieerd. Om die reden is het digitale kanaal soms handig, maar soms ook niet. Daarbij speelt, zoals eerder gezegd, dat een bepaalde rationele benadering van kanaalkeuze vergt dat gebruikers een bewuste afweging maken tussen de complexiteit van een taak en de daarvoor noodzakelijke mediarijkheden van een kanaal. Veel kanaalgebruik is echter allesbehalve rationeel. Voor een optimale combinatie doet Pieterse een aantal suggesties. Ter illustratie en ter mogelijke overdenking zijn ze hieronder bijgevoegd.

Channel	Chosen why?	Suited for what tasks?	Suited for what situations?	Refers to other channels
Website	<ul style="list-style-type: none"> - easy to use - high contact speed 	<ul style="list-style-type: none"> - Simple & standard tasks - much information (background) 	<ul style="list-style-type: none"> - To reduce low levels of uncertainty - When emotions play a minor role 	<ul style="list-style-type: none"> - The telephone when ambiguity is high - The front desk when complexity and ambiguity are high - The telephone when closure is needed
Telephone	<ul style="list-style-type: none"> - high contact speed - High immediacy of feedback - Gives closure 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiguous tasks 	<ul style="list-style-type: none"> - To reduce high levels of uncertainty - When emotions play a major role - When people are in a rush 	<ul style="list-style-type: none"> - The website when ambiguity is reduced - The front desk when complexity and ambiguity are still high
Front desk	<ul style="list-style-type: none"> - Out of habit - Gives closure - Is personal - offers high levels of service 	<ul style="list-style-type: none"> - Ambiguous tasks and (highly) complex tasks 	<ul style="list-style-type: none"> - To reduce high levels of uncertainty - When matters are of high importance - When emotions play a major role 	<ul style="list-style-type: none"> - The website when ambiguity is reduced
E-mail	<ul style="list-style-type: none"> - easy to use - Gives closure 	<ul style="list-style-type: none"> - Simple & standard tasks - much information (backgrounds) 	<ul style="list-style-type: none"> - To reduce medium levels of uncertainty 	<ul style="list-style-type: none"> - The telephone when ambiguity is high - The website when (simple) information is needed. - The front desk when complexity and ambiguity are high

Overigens is de groeipotentie richting het elektronische kanaal hoog, als we Van de Wijngaert et al. (2011) mogen geloven. Zij stelt in haar op de Nederlandse situatie toegepaste onderzoek: *"De massa zegt wel bereid te zijn gebruik te maken van deze diensten, maar doet dit in de praktijk nog in beperkte mate."* (Van de Wijngaert c.s., p. 33)

2.6 Mogelijkheden voor kanaalsturing

Zowel in de bestuurskunde als in de marketing worden verschillende categorieën stuurinstrumenten beschreven. Uit een vergelijking van deze categorieën en een onderzoek onder burgers is gebleken dat er een *viertal instrumenten* te onderscheiden is dat men kan inzetten om klanten naar bepaalde kanalen te sturen, door in te spelen op hun keuzes en het gebruik (Teerling en Vos, 2009).

Hieronder vallen:

1. Communicatie

Communicatie is het overdragen van informatie over het bestaan en het gebruik van bijvoorbeeld een website via andere media, zoals abri's, folders, brieven etc.

Ook sturing via sociale media, zoals profielwebsites (Hyves, Facebook, LinkedIn, etc.) of microblogs (Twitter, Yammer, etc.) behoort tot de mogelijkheden. Zeker omdat die media een stuk persoonlijker zijn: persoonlijke communicatie is in de regel effectiever dan massale communicatie.

Een vaak gebruikt voorbeeld is het 'zaterdag deurmatmoment' van DUO. Post met beschikkingen worden zo veel mogelijk op zaterdag bezorgd, om zo de instinctieve neiging om naar de telefoon te grijpen voor te zijn. Bellen op zaterdag heeft immers geen zin, dus gaan veel mensen toch maar even naar de website. DUO bespaart zo immens veel telefoonverkeer.

Een voorbeeld uit het buitenland is Singapore, dat in 2003 met het eCitizen Helper-programma startte. Dat is bedoeld om burgers die niet over een computer of internetverbinding beschikken (of die onvoldoende kennis en vaardigheden hebben) te helpen met de jaarlijks terugkerende verplichtingen (bijvoorbeeld de aangifte inkomstenbelasting). Vrijwilligers helpen klanten op locatie (roadshow). Het programma resulteerde in een verhoging van 44% met betrekking tot online transacties (Teerling en De Vos, 2009).

Iets dergelijks gebeurt in Denemarken: daar is onderdeel van de e-overheidstrategie dat burgers die niet goed weten hoe ze met digitale overheidsdiensten om moeten gaan hulp krijgen bij lokale serviceorganisaties of burgerservicepunten (Europese Unie, 2012, The Danish government, 2011).

Nog een voorbeeld uit Denemarken: daar heeft de overheid een algemene campagne ingezet om burgers bewust te maken van de mogelijkheden van elektronische dienstverlening door de overheid. Het aantal burgers met een voorkeur voor het elektronische kanaal steeg van 42% (voor de campagne) naar 46% na drie maanden campagne (Teerling en De Vos, 2009).

Tot slot, het actief communiceren van allerlei voordelen heeft in het Verenigd Koninkrijk bij het zogenaamde Companies House (ongeveer te vergelijken met de Nederlandse Kamer van Koophandel) tot meer gebruik van het digitale kanaal geleid. Gecommuniceerde voordelen waren snellere betaalmechanismen, veiliger, snellere bevestiging en toegang tot online hulp (Cabinet Office 2012).

2. Product

Het instrument *product* is erop gericht om burgers over te halen om gebruik te maken van de digitale dienstverlening door de kwaliteit van de website en de diensten die via de website aangeboden worden. Denk aan het bewust verschil aanbrengen in servicelevels van kanalen: neem het voorbeeld waarin elektronische belastingaangifte leidt tot nog snellere teruggave.

Dit wordt niet alleen in Nederland, maar bijvoorbeeld ook in het Verenigd Koninkrijk toegepast. Met succes, als het gaat om een hoger gebruik van het digitale kanaal (Cabinet Office, 2012).

Meest voor de hand liggend is het toepassen van de webrichtlijnen en daarbinnen het aanpassen van het taalniveau aan B2 of eigenlijk zelfs B1.

Andere voorbeelden zijn MijnOmgevingen en soortgelijke manieren om informatie en andere diensten veel meer op de persoon toe te snijden, zodat niet-relevante zaken buiten beeld blijven. Ook goed ontwerpen en bijvoorbeeld regelmatig testen hoe burgers de site gebruiken (en of ze niet verdwalen), is een must. Dat kan bijvoorbeeld via volgen op de website, via eyetracking-sessies, etc.

3. Nut

Nut betreft een aantal verschillende 'voordelen' of kosten die een burger heeft om gebruik te kunnen maken van de dienstverlening via een specifiek kanaal: bijvoorbeeld financiële aspecten, zoals de prijs of winkansen.

Ook een proactieve inzet van specifieke kanalen behoort tot de mogelijkheden: 'Als we weten dát iets gaat gebeuren, sturen we een sms.'

In Engeland heeft men goede ervaringen met het variëren in prijzen. Als de prijzen van of via het digitale kanaal gunstiger zijn ten opzichte van andere kanalen gaan meer mensen dat kanaal gebruiken, luidt de Engelse ervaring (Cabinet Office, 2012).

Maar ook in Nederland is het wel of niet beprijsen (of lager beprijsen) van producten en diensten via het internet een beproefde nutsfactor. Zwolle begon daar ooit mee, met aanzienlijk succes. Het aantal internetaanvragen nam toe van tussen de 40 en 100 per maand naar 230 tot 280: een stijging van 250% (Meijer, de, c.s. 2010).

Veel gemeenten hebben dit voorbeeld gevolgd. 18% van de Nederlandse gemeenten biedt een uittreksel GBA online goedkoper aan (Ernst & Young 2013). Een ander voorbeeld betreft het kadaster, dat al sinds heel lang substantieel onderscheid maakt in de prijs van een digitale aanvraag en een papieren uittrekselaanvraag.

In Singapore ging men nog een stap verder. Daar heeft men de elektronische dienstverlening gestimuleerd met behulp van prijsvragen. Over een periode van zes maanden konden burgers prijzen winnen wanneer zij gebruikmaakten van elektronische betalingen bij overheidsdiensten. Ook werden prijzen uitgelooft voor de beste suggesties om het elektronisch aangiftesysteem van de overheid te verbeteren. De voorstellen met de meeste impact kregen een prijs.

In totaal werden 386.198 transacties afgesloten tussen juli en oktober 2005, een toename van 44% in vergelijking met dezelfde maanden van het jaar daarvoor (Teerling en De Vos, 2009).

4. Restrictie

Restrictie gaat over het beperken of uitbreiden van de toegankelijkheid van kanalen. Dit kan enerzijds worden gerealiseerd door specifieke voorwaarden te stellen aan het gebruik van kanalen of door het verplicht stellen van een kanaal voor bepaalde dienstverlening (of voor bepaalde doelgroepen). Bedrijven maken bijvoorbeeld het opzeggen van contracten bewust lastiger door het postkanaal in te zetten: 'U moet een ondertekende brief sturen.'

De meest radicale manier van restrictie is het dichtzetten of wettelijk verplichten van het elektronische kanaal, zoals de btw-aangifte voor ondernemers of zoals werkzoekenden zakendoen met het UWV via werk.nl.

Dit is juridisch mogelijk. Wel moet de overheid altijd een vluchtroute aanbieden voor uitzonderingsgevallen en moet er een garantie zijn voor een hoog serviceniveau. Het systeem moet technisch wel werken en bescherming van privacy en de beveiliging moeten buiten kijf staan (Ebbers, 2012).

Een tweetal meer elegante vormen van restrictie wordt gehanteerd door DUO (naast het hierboven reeds vermeld 'zaterdag deurmatdag' tevens een vorm van restrictie) en SVB.

In het geval van DUO: het aantal servicekantoren is teruggebracht en de openingstijden zijn ingeperkt. Zo is in Enschede het servicekantoor van de campus naar de binnenstad verplaatst. Dit type ingrepen zorgde voor veel teruggang in het gebruik van traditionele kanalen (Teerling en De Vos, 2009).

In het geval van SVB: men stuurde, bij wijze van experiment, niet langer het te signeren en retourneren vooraf ingevulde aangifteformulier mee, maar alleen een brief met een verwijzing naar de website. Dit resulteerde in een stijging van 35% naar 80% internetgebruik op dat product (Teerling en De Vos, 2009).

Samengevat

De vier beschreven instrumenten zijn directe manieren voor overheden om het kanaalgebruik naar het gewenste kanaal te sturen. Er is echter ook nog een indirecte manier die inspeelt op de (on)zekerheid van mensen omdat ze denken het niet te kunnen.

Het panklare antwoord: opleiden.

Een land als Denemarken neemt daarom meer ICT-gebruik in het basisonderwijs op als generieke mijlpaal voor de elektronische overheid (The Danish Government, 2011).

Maar het kan ook specifieker. Net als in Singapore kent ook Nederland een aantal hulpvarianten voor de elektronische overheid. Bijvoorbeeld: de openbare bibliotheek, SeniorWeb, Computerwijk of Digisterker. Een initiatief als Digisterker (drie- tot viermaal twee uur les in bibliotheken) is speciaal voor mensen die wel met de digitale overheid zaken willen doen, maar het nog niet kunnen.

Wat het effect van dergelijke cursussen is, is (nog) niet onderzocht. Evaluaties die Digisterker na afloop van iedere cursus uitvraagt onder cursisten laten echter zien dat 94% van alle cursisten in die periode (n=249, tussen januari en november 2013) aangeeft zich na afloop meer vertrouwd te voelen met het digitaal zakendoen met de overheid. 96% zegt na afloop 'ik ben van plan gebruik te gaan maken van de e-overheid' (Boekhoudt, 2013).

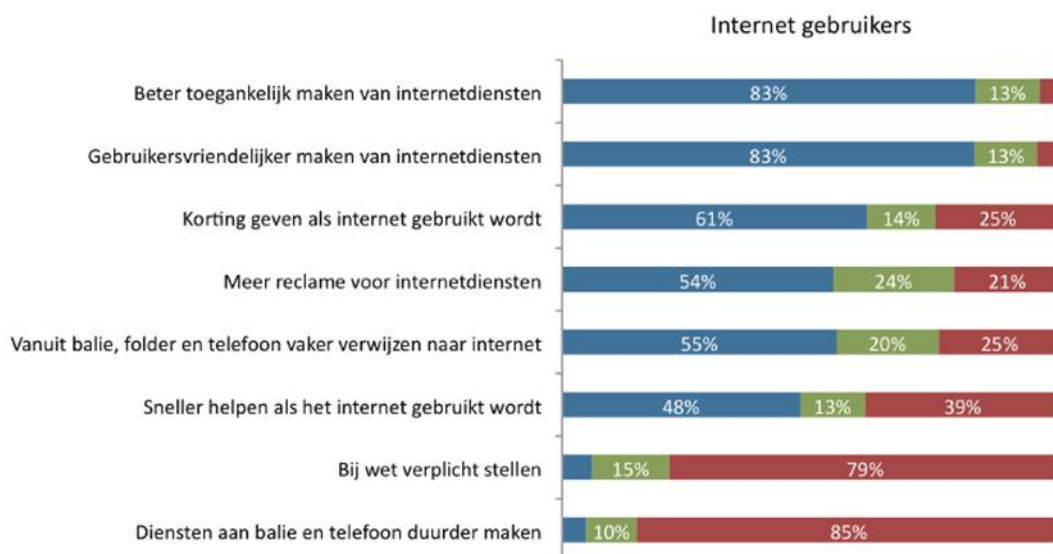
Deze vragen zijn niet vooraf gesteld en niet helemaal zodanig geoperationaliseerd dat met volle zekerheid gezegd kan worden dat dit door Digisterker komt, maar het is wel een duidelijke indicatie dat opleiden een belangrijke manier is om mensen over de drempel te helpen. Het maakt ze zelfverzekerder.

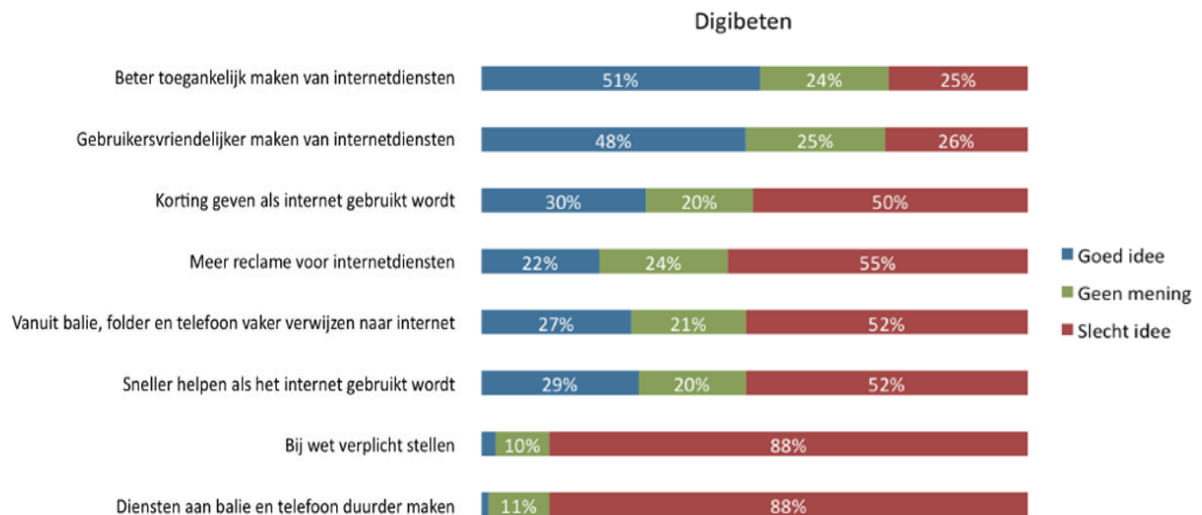
Andere interessante voorbeelden van hulp betreft de casus van Dienst Regelingen: de zogenaamde meekijkapplicatie, ook wel co-browsing genoemd (Dialog, 2013). Of via vrienden, familie of bekenden, mogelijk gemaakt door de Belastingdienst bij het 'Digitale Machtigen' van de IB-aangifte (Dialog, 2013).

Maar er kan natuurlijk ook een telefonische helpdesk met speciaal opgeleide of bijgeschoolde ambtenaren worden ingezet, zoals succesvol gebeurd is bij de Deense MijnOverheid.nl (Dialogic, september 2013). Dat initiatief heeft daadwerkelijk bijgedragen aan een toegenomen gebruik.

Tot slot: Van de Wijngaert et al. (2011) hebben bevestigd wat internetgebruikers vinden van een aantal kanaalsturingsinstrumenten. Zie figuur 9 en 10 voor het resultaat (blauw = goed idee, groen = geen mening, rood = slecht idee).

8 | Houding internetgebruikers ten opzichte van kanaalsturingsinstrumenten (van de Wijngaert, 2011)





2.7 Vervolg op literatuurstudie

Dit hoofdstuk begon met een beschrijving van een belangrijk doel van de literatuurstudie in relatie tot het inzetten van het Behaviour Web Model, namelijk: *welke mensen moeten we uitnodigen?*

Op basis van het eerste deel van de literatuurstudie (par. 3.1 t/m 3.3) stellen we vast dat voor dit onderzoek het grote probleem niet bij de groep digibeten zit. Dit omdat die groep naar onze mening kleiner is dan de groep mensen die digitale dienstverlening *eigenlijk wel zou kunnen gebruiken, maar dat om verschillende redenen niet doet*.

Die laatste groep is door zijn vermoedelijke omvang veel relevanter. Als het gaat om het bedenken van maatregelen om het gebruik van digitale diensten te vergroten, zal hier waarschijnlijk het grootse 'hefboomeffect' voor succes zitten.

Het gaat ons dus om mensen die het wel doen, maar tegelijk ook nog worstelen met de digitale diensten. Of om mensen die ermee hebben geworsteld, maar manieren hebben gevonden om over de drempel te komen. Van die mensen verwachten we het meest te leren. Burgers die van meet af aan alles heel simpel vinden, zijn in dezen veel minder interessant om van te leren.

Dan wat betreft de verdiepingsonderwerpen van de interviews. Naar aanleiding van de literatuurstudie hebben we daarvoor vragen geformuleerd, deels op basis van het literatuuronderzoek, deels op basis van het bestaande Behavioural Web Model. Die zijn opgenomen in de gespreksleidraad (zie ook in bijlage 4 van dit rapport).

In relatie tot Behaviour Web Model- onderdeel	Doel van het gesprek vanuit de literatuurstudie
Gewoontegedrag	'Gewoonten' en 'Ervaringen' spelen een grote rol, daarom willen we een beeld beter krijgen van de respondent en wat hij/zij momenteel allemaal digitaal doet. Bijvoorbeeld, hoe maken ze overwegingen? Staan ze stil bij hun keuze? Zijn ze zich bewust van de mogelijkheden?
Heuristiek en vuistregels	'Taak & Kanaalafweging': een beeld krijgen van hoe de respondent de overheid ziet en de ervaringen die hij/zij heeft met overheidsdienstverlening. Bijvoorbeeld, wanneer of waarvoor gebruiken ze welk kanaal? Zijn ze zich bewust van allerlei stuurinstrumenten die worden ingezet, wat vinden ze daarvan?
Context/omgeving	'Gepercipieerde Taak & Kanaaleigenschappen': een beeld krijgen hoe een burger handelt vanuit een specifieke situatie, bijvoorbeeld een life event. Bijvoorbeeld, wat gebeurt er als iemand iets moeilijk of makkelijk vindt?
Effectiviteit en haalbaarheid	'Taak & Kanaalafweging': een beeld krijgen hoe een burger handelt vanuit een specifieke situatie, bijvoorbeeld een life event. Wanneer of waarvoor gebruiken ze welk kanaal? Spelen gemak/tijd/geld/afstand/emotie een rol?
Kosten en baten	'Gepercipieerde Taak & Kanaaleigenschappen': Een beeld krijgen van hoe de respondent de overheid ziet en de ervaringen die hij/zij heeft met overheidsdienstverlening, wat vindt een burger nuttig (tijd en geld) en makkelijk?

3 Expertmeeting: de huidige praktijk

In het kader van onze analyse van de barrières en kansen voor het bevorderen van online interactie met overheden heeft op 21 mei 2014 een discussie van ruim twee uur plaatsgevonden bij TNS NIPO in Amsterdam met acht experts van binnen en buiten de overheid.

Het doel van de discussie was om uit te vinden welke barrières er volgens experts zijn in het huidige aanbod van online overheidsdiensten voor de groei van het gebruik ervan door burgers. Daarbij zochten we ook naar oplossingen. Daarbij hebben we voor de gespreksthema's gebruikgemaakt van het Pierson-model en het TNS Behaviour Web.

Echter, in de discussie kwam sterk naar voren dat achter de barrières voor burgers veel organisatorische oorzaken liggen. Daarom besteden we er in deze analyse ruim aandacht aan wat deze experts voor commentaar hadden op achterliggende organisatieproblemen bij overheden.

In dit hoofdstuk leest u eerst wat uit de expertgroep naar voren kwam als barrières voor gebruik door burgers en daarna beschrijven we organisatorische problemen in overheidsorganisaties.

3.1 Barrières voor de groei van de online dienstverlening

Routinegedrag ontbreekt, ervaring bouwt zich traag op

Het online zakendoen met overheden groeit toch wel, zo is de indruk. Diverse partijen noemden voorbeelden van forse groei zoals in de gemeente Den Haag. Daar is het aantal transacties gestegen van 9.000 enkele jaren geleden naar 24.000 in het afgelopen jaar.

Een probleem is dat de meeste burgers relatief weinig contact hebben met de overheid en gebruikmaken van overheidsdiensten. Dat is heel veel minder dan bijvoorbeeld met banken of winkels. Dit leidt tot een trage leercurve. Dit geldt niet voor bepaalde mensen die door omstandigheden gedwongen worden bepaalde handelingen vaak te doen, maar dat is een kleine groep die natuurlijk wel voor veel verkeer zorgt.

Door dit gebrek aan ervaring komen de diensten snel complex en intimiderend over. Dan pakt men snel de telefoon of gaat men naar de balie, zeker als dit ook gemakkelijk wordt gemaakt. De indruk bestaat wel dat vooral schriftelijke communicatie afneemt.

Als de technische vormgeving en de inhoud van diensten meer landelijk gestandaardiseerd zou worden dan kan er sneller routine bij eindgebruikers worden opgebouwd.

Vindbaarheid van de juiste informatie en diensten kan beter

Mensen kunnen te vaak niet vinden waarvoor ze waar moeten zijn. De vindbaarheid in algemene zoekmachines en in de zoekfuncties op de websites zelf laat te wensen over. Dan grijpen mensen snel naar de telefoon. Bij die telefonische contacten wordt dan vaak het probleem opgelost en wordt er niet geholpen om het online in te vullen. Dit kweekt de verkeerde routines.

DigiD is een barrière

Het toevoegen van de noodzaak om een DigiD in te vullen op een website doet het gebruik vaak kelderen. Hoewel men bij banken en andere diensten gewend is aan wachtwoorden vormt dit bij overheden een extra probleem, omdat de lage gebruiksfrequentie ervoor zorgt dat men de DigiD niet spontaan kent of zelfs kwijtraakt.

Dit probleem is niet eenvoudig op te lossen, omdat gevoelige informatie ook weer om een goede bescherming tegen misbruik vraagt. Wellicht worden de voordelen ervan onvoldoende zichtbaar gemaakt en onvoldoende benut, omdat het gemak kan opleveren met voorgevulde persoonlijke gegevens. Daarmee wordt het aanmaken van accounts eenvoudiger. Ook de mogelijkheid om gebruiksvriendelijker eigen wachtwoorden aan te maken voor DigiD lijkt nog te weinig bekend.

Experimenteren met de plek van de DigiD-knop lijkt te lonen om de drempel te verlagen. Er zijn plekken op een scherm die vriendelijker of onvriendelijker overkomen. Hierover kan landelijk ervaring worden opgebouwd.

Onzekerheid bij de invuller door gebrek aan expliciete bevestiging

Een probleem is dat mensen vaak de bevestiging missen dat ze hun informatie goed en compleet hebben ingevuld, dat de informatie in goede orde is ontvangen en wanneer er een reactie valt te verwachten. Bij directe persoonlijke contacten aan de telefoon en de balie kan hierover sneller zekerheid worden verkregen. De vergelijking werd gemaakt met bedrijven die een bestelling bevestigen.

Teksten vaak te lang en te complex gestructureerd

Lange teksten doen mensen afhaken of naar de telefoon grijpen. Niet alle teksten zijn gestructureerd in blokjes die nodig zijn om op het scherm vlot leesbaar te blijven. Informatie laten invullen via beslisbomen en teksten in blokjes kan veel vaker en beter worden toegepast.

Er zijn benchmarks en tools om de complexiteit van teksten te beoordelen. Deze lijken weinig gebruikt te worden, wellicht ook door onbekendheid ermee in de organisaties.

Voordelen van online invullen onvoldoende expliciet gemaakt

Sommige diensten worden sneller in orde gemaakt als ze online worden ingevuld. Echter, dit voordeel wordt verstopt in de tekst en is niet duidelijk.

Een ander voordeel kan zijn dat de informatie meer eenduidig is. Soms is de informatie in telefonische of persoonlijke contacten wisselend en te afhankelijk van de ambtenaar met wie je spreekt.

Er was discussie over de wenselijkheid om andere kanalen dan online mogelijk duurder te maken. In dat geval zouden de lagere kosten voor het online kanaal ook een voordeel zijn.

Diensten gebruiken zelf ook andere kanalen dan online

Als burgers een waarschuwing of een toelichting via een brief of een mail krijgen dan bevordert dit de neiging om ook via die kanalen weer te reageren. Deels komt dit voort uit het ontbreken van e-mailbestanden en het op dit moment nog geringe gebruik van de online berichtenbox om mensen te waarschuwen. Ook wordt er snel verwezen naar een telefoonnummer voor meer informatie. De moraal is dat een overheid die zelf ook traditionele kanalen gebruikt een keuze voor digitaal niet bevordert.

Overigens zijn er ook regelmatig diensten die zelf afzien van een digitaal aanbod en mensen verplichten schriftelijk of persoonlijk contact op te nemen. Vanuit de organisatie moet kritisch worden gekeken naar de noodzaak van zulke keuzen.

Gebruik van online diensten wordt soms onderschat

De experts merkten wel op dat veel burgers meer dan één kanaal gebruiken om hun behoeften in te vullen. Zo verzamelen veel mensen informatie digitaal voordat ze in contact treden met een overheid. Dan heeft het digitale kanaal wel degelijk een functie. Er zou nuttig gebruik van deze route kunnen worden gemaakt door mensen te leren welke informatie ze allemaal paraat moeten hebben voordat ze in contact treden met een overheid, zelfs bij persoonlijke contacten. Daarbij kan er op meer plekken worden aangestuurd op online contacten. Echter, overheden moeten ervan uitgaan dat mensen soms

problemen echt niet digitaal willen afhandelen. Ook in het bedrijfsleven worden complexe zaken toch altijd nog persoonlijk besproken, ook al is dat vaak na een oriëntatiefase op internet. Ook als mensen persoonlijke contacten wensen dan kunnen afspraken nog online worden gemaakt, wat weer de drempel naar toekomstig online gedrag verlaagt.

Geschiktheid voor tablets en smartphones kan stimulerend werken

De meeste diensten zijn vormgegeven voor gebruik op pc's. Echter, de groei van het aantal tablets maakt het noodzakelijk om de diensten ook daarvoor geschikt te maken. Deels kunnen diensten ook geschikt worden gemaakt voor gebruik op smartphones, zoals meldingen over de openbare ruimte. Tablets worden ook veel gebruikt door ouderen omdat ze zeer gebruiksvriendelijk zijn. Hoe meer overheden gebruik voor eenvoudige diensten stimuleren, hoe lager de barrières worden voor complexere handelingen.

Onderzoek naar online ervaringen wordt te weinig toegepast en landelijk gedeeld

Er wordt te weinig gemeten aan het gebruik van de diensten. Wat zijn benchmarks en best practises? Wat zijn goede meetmethoden zoals webstatistics, eyetracking en gebruiksonderzoeken? Veel organisaties zijn te klein om dit zelf te kunnen uitvoeren. Landelijk zou onderzoeksinformatie naar de online diensten van allerlei aard over het functioneren kunnen worden opgebouwd en gedeeld in een expertisecentrum. Zo zijn bepaalde gemeenten heel goede voorbeelden en waarom zou dat niet worden gedeeld? Bovendien kan een landelijk expertisecentrum ook internationale kennis verspreiden, iets wat een lokale organisatie nooit kan. In Scandinavische landen en in het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld is veel te leren, omdat zij vrij ver zijn met de invoering van de digitale overheid.

Overheid als afzender krijgt soms weinig krediet en vertrouwen

Het is natuurlijk essentieel dat de overheid bouwt aan een reputatie van betrouwbaarheid en veiligheid. Mensen vertrouwen belangrijke informatie aan de overheid toe en de consequenties van fouten kunnen ernstig zijn.

Hoewel er overal regelmatig iets fout gaat, voelt de overheid zich snel aangevallen door negatieve publiciteit. Ook bij banken treden bijvoorbeeld regelmatig storingen op, maar die besteden veel aandacht aan het in de publiciteit actief omgaan met slechte pr. Overheden doen dit nauwelijks, die kruipen weg bij kritiek en laten niet weten wanneer het opgelost is. Mensen zijn gevoelig voor het laten zien van inspanningen om fouten te herstellen. Die zichtbare inspanning kweekt vertrouwen.

De inhoud en toon kunnen ook beter emotioneel worden afgestemd op de gebruikers. Bijvoorbeeld bij de Belastingdienst bleek het nodig om voorbeelden en toon van de inhoud van bepaalde regelingen meer op vrouwen af te stemmen om hen te helpen de drempel te overwinnen om het zelf in te vullen in plaats van alles aan hun man over te laten. Enkele experts hadden de ervaring dat er een relatie is tussen de aard van het onderwerp en wie het invult. Het lijkt erop dat er vrij traditionele patronen zijn in wie welk onderwerp aanpakt, ook digitaal. De discussie is dan natuurlijk hoe je als overheid hiermee wilt omgaan.

Moeilijke doelgroepen blijven bestaan

Naar inschatting van de experts zullen er altijd substantiële groepen blijven bestaan die nooit zelfstandig online diensten kunnen gebruiken. De experts schatten dat er sprake is van een miljoen digibeten (dit is een ruwe schatting). Dan is het handig om hen aan te bevelen om hulp te zoeken. Deze praktijk is ook heel gewoon bij traditionele kanalen, bijvoorbeeld het verlenen van machtigingen kan helpen om hulp in te schakelen.

3.2 Organisatieproblemen achter de huidige praktijken

Achter de diverse technische en inhoudelijke problemen bij overheidswebsites liggen ook organisatieproblemen.

Een feit is dat de aard van de diensten bij overheden vergeleken met het bedrijfsleven soms complex is. Zo hebben gemeenten wel heel veel diensten aan te bieden, heel veel meer dan bijvoorbeeld een bank. Sommige diensten zijn eenvoudig (openingstijden inzien of een afspraak maken) en sommige zijn inhoudelijk complex en ook emotioneel geladen (wat te doen bij opname in een verzorgingstehuis).

Des te meer is het nodig om de regie over een dergelijk breed palet van diensten goed te organiseren. Echter, een belangrijke factor is dat de organisatie achter het online aanbod chaotisch is. Teveel mensen gaan over een stukje van websites zonder dat zij expertise hebben op dit terrein. Zo kon het voorkomen dat er op de website van de gemeente Den Haag door een interne natuurexpert ruim zestig pagina's over vleermuizen waren geplaatst (die natuurlijk uiterst zelden geraadpleegd werden). Duidelijke regiefuncties door experts met voldoende expertise en bevoegdheden zijn onvoldoende georganiseerd. Meer centrale regie kan de leercurve in professioneel beheer van de online diensten sneller laten stijgen. Bovendien kunnen meer centrale bevoegdheden het wieden van blijkbaar weinig nuttige functies mogelijk maken. Daarmee kan de gebruiker meer centraal worden gesteld in plaats van dat er van binnen naar buiten wordt gehandeld.

Een gedeelde ervaring in de groep was ook dat de wel degelijk bestaande overheidsregels voor meer toegankelijkheid praktisch onbekend zijn bij de (te) velen die wel bijdragen aan de websites. Ook daar speelt weer het fenomeen van gebrekkige organisatie van centrale regie door experts in dit vak.

Een ander gevolg van zwakke regiefuncties is dat het moeilijk is om landelijk opgebouwde kennis te delen. Zo zijn bijvoorbeeld goede websiteteksten over bepaalde vergunningen en regulering bruikbaar voor alle gemeenten in Nederland. Bij gebrek aan centrale landelijke kennisdeling worden dergelijke teksten overal zelfstandig ontwikkeld en met wisselende kwaliteit. Wat is ervoor nodig om landelijk goede voorbeelden voor de vormgeving en inhoud te delen en niet overal het wiel uit te vinden? Zeker gelet op de geringe gebruiksfrequentie door burgers zou meer landelijke standaardisering de leercurve bij de burgers kunnen versnellen.

Achter al deze problemen vermoedde men een neiging om alles zelf lokaal te willen uitvinden op de (digitale) werkvloer en te weinig managementaandacht om dit in goede banen te willen leiden.

Tot slot: we doen het eigenlijk wel aardig goed in Nederland ...

Hoewel de hele discussie ging over wat er beter moet, waren de deelnemers het er toch over eens dat Nederland internationaal bij de voorhoede behoort op dit onderwerp. Het is dus niet gek dat onze overheidsdiensten grensverleggend zoeken naar oplossingen.

Uit de literatuurstudie en deze expertsessie kwamen dus barrières en mogelijke oplossingen naar voren die vervolgens zijn gebruikt in de ronde van 24 interviews met burgers met wat lastiger vraagstukken. De weerslag daarvan vormt het volgende hoofdstuk.

4 Kiezen voor digitale overheidsdiensten

In dit hoofdstuk komt het perspectief van de burger aan bod. In totaal zijn 24 personen geïnterviewd over hun ervaringen en ideeën over digitale dienstverlening (waarvan 14 interviews op een centrale locatie en 10 interviews bij mensen thuis). Via deze gesprekken hebben we inzicht gekregen in de barrières en stimuli voor meer gebruik van de digitale overheid.

Allereerst zoomen we in op de houding van deze burgers ten aanzien van de verschuiving naar online overheidsdienstverlening in het algemeen. Vervolgens gaan we dieper in op psychologie van de huidige kanaalvoorkeur van de burger. Hier bekijken we wanneer en waarom men voor een specifiek kanaal kiest. Daarna analyseren we de barrières en stimulansen die burgers ervaren bij het verschuiven naar online zakendoen met de overheid. Als laatste bespreken we wat wij zien als kansen voor de groei van het online kanaal.

4.1 Beleving online overheidsdienstverlening

Wat is de houding van de respondenten ten aanzien van de 'online overheid', de digitalisering van de overheidsdiensten? Hoe beleven mensen de kosten en baten, kunnen ze zelf de verandering aan en wat vinden ze van de aanbieder? Wat is er nodig om over te stappen van traditionele naar online dienstverlening?

4.1.1 Maatschappelijke voordelen van online overheidsdienstverlening

Bij de respondenten bestaat zeker begrip voor digitalisering van de overheidsdienstverlening. Ze zien om zich heen dat er overal steeds meer zaken digitaal geregeld worden. Men ervaart het zelfs positief, namelijk als een overheid die met de tijd mee gaat en ook wel mee moet. Dat je alles online kunt regelen, wordt steeds normaler in onze samenleving en ook als het gaat om overheidsdiensten begrijpt men goed dat dit steeds vaker online kan plaatsvinden.

"Het is gewoon uit de tijd dat je het schriftelijk gaat doen. Je mag het verwachten, net zoals ze verwachten dat je internet hebt en een mobiele telefoon." (vrouw, 53 jaar oud, huurtoeslag)

"Zelfs scholen doen tegenwoordig alles online. Mijn dochter moest vanaf 14 jaar al verslagen schrijven op de computer dus dan weet je ook niet beter." (vrouw, 53 jaar oud, huurtoeslag)

Deze respondenten zien het digitaal aanbieden van overheidsdiensten niet alleen als een wens van de overheid, maar ook van de burger. Burgers gaan ook met hun tijd mee en verwachten zelf steeds vaker dat zaken online geregeld kunnen worden. Men denkt vooral dat jongeren hun zaken het liefst digitaal met de overheid willen regelen.

"Vooral voor de jongere generatie is het heel prettig, zij willen ook niet anders." (vrouw, 61 jaar oud, overig: verbouwing omgevingsloket)

"Alles gaat tegenwoordig digitaal. Als er een nieuwtje is, moet ik dat via de computer lezen. Voor die jongelui is het beter, voor oudere mensen is het lastig." (vrouw, 62 jaar oud, huurtoeslag)

Deze respondenten zien ook voordelen in digitale overheidsdienstverlening voor de samenleving. Zo denkt men dat een online dienstverlening milieubewuster is en dat de overheid wellicht kosten kan besparen.

"Ik vind online eigenlijk wel positief. Laatst moest ik een begeleiderspas aanvragen voor mijn rijbewijs op papier, dat vond ik best milieuonvriendelijk." (man, 19 jaar oud, studiefinanciering)

"Ik denk dat het ook kostenefficiënter is voor de overheid om het online te doen." (man, 19 jaar oud, studiefinanciering)

Vooraf het besparen van kosten zien de geïnterviewde burgers als een plicht van de overheid. De overheid werkt met belastinggeld en met dit geld moet zuinig worden omgesprongen. Het digitale kanaal zou misschien een bijdrage kunnen leveren in het besparen van kosten.

"Als het kosten bespaart dan vind ik dat de overheid dit moet proberen, het geld dat ze uitgeven, is ten slotte van ons allemaal." (man, 21 jaar oud, studiefinanciering)

4.1.2 Persoonlijke voordelen voor online dienstverlening

Op elk moment beschikbaar

De voordelen van online overheidsdienstverlening zitten volgens de respondenten vooral in het begrip tijd(stip). Men geeft als belangrijk voordeel aan dat je online je kwestie op je eigen gewenste moment kunt regelen. Dit is een voordeel ten opzichte van telefonie en balie omdat men hier aan gezette tijden gebonden is. Een ander tijdsvoordeel is dat je er zo lang over kunt doen als je wilt.

"Het internet is tijdbesparend, je hoeft niet ergens naartoe of te bellen. Je kunt het in je eigen tijd doen en bent niet gebonden aan kantooruren." (man, 19 jaar oud, studiefinanciering)

Zwart op wit

Daarnaast kan het online kanaal burgers de zekerheid geven dat iets zwart op wit staat en dat het geregeld wordt. Hoewel het online kanaal op dit moment dat imago nog niet altijd heeft, is het er in potentie wel want burgers vinden het prettig.

"Het is fijn dat je online een afspraak kunt maken, maar dan moet je wel direct een bevestigingsmail krijgen. Dan weet je zeker dat het geregeld is. Dat je meteen een afspraak kunt maken." (vrouw, 39 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

Centrale plek voor persoonsgegevens

Een ander voordeel volgens deze burgers van het online kanaal is dat er één plek is waar al je informatie en gegevens staan. De burger is de papierwinkel meer dan zat en men verwacht dat het online kanaal ervoor zal zorgen dat men dit niet meer nodig heeft. Dan hoeft een burger niet langer in al zijn of haar mappen te zoeken naar de juiste informatie, maar staat dit overzichtelijk op zijn of haar persoonlijke pagina.

"Die hele papierwinkel dat is toch verschrikkelijk, dat wil niemand meer." (man, 37 jaar oud, werkloos)

"Ik vind het ideaal dat alles al is ingevuld." (man, 56 jaar oud, werkloos)

"Wat ik ook online heb gedaan, was mijn belastingteruggave. Deze was beter dan vorig jaar, want nu was hij vooraf ingevuld. Dat programma op je computer ging dit jaar makkelijker, de informatie werd automatisch in het systeem gezet. Heel handig. Het was nu verder ingevuld en makkelijker om het programma en de gegevens te integreren." (man, 19 jaar oud, studiefinanciering)

Verschillende organisaties zouden beter kunnen samenwerken

Een laatste voordeel is volgens de respondenten dat het online kanaal geschikt wordt geacht als kans voor de overheden en andere instanties om beter met elkaar samen te werken. Het voordeel voor de burger is hierbij dat hij of zij nog maar één keer bepaalde gegevens hoeft door te geven en maar één keer zijn of haar verhaal hoeft uit te leggen en dat vervolgens automatisch de juiste instanties worden gevonden die aan de slag gaan om het te regelen.

"Ik denk dat het wel handig is als instanties dan de gegevens aan elkaar kunnen doorgeven, maar dat is nu nog niet. Ik verwacht wel dat ze meer gaan samenwerken door de digitalisering, dat zou wel prettig zijn." (vrouw, 34 jaar oud, overig: afspraak bij gemeenteloket)

4.1.3 Nadelen

Weinig mogelijkheden tot interactie

De belangrijkste zorg die de respondenten uiten, is dat de overheidsdienstverlening te onpersoonlijk wordt. Niemand ziet er heil in dat de dienstverlening van de overheid volledig digitaal zal plaatsvinden. Volgens deze burgers zullen er altijd verschillende vormen van contact mogelijk moeten zijn. Allereerst omdat niet alle burgers online hun weg kunnen vinden en daarnaast ook omdat men zich niet kan voorstellen dat alles via het digitale kanaal geregeld kan worden. Bepaalde kwesties ervaart men als te complex en/of te emotioneel geladen om via online protocollen af te doen. Dit speelt vooral binnen de overheid of andere organisaties zouden moeten samenwerken. Hoewel velen vinden dat hier ook een kans ligt, geloven velen niet dat de overheid online nu al dit soort complexe vragen kan verwerken. Dit is dan weer in combinatie met wat men ervaart als de mate van digivaardigheden en algemene bureaucratische zelfredzaamheid van mensen. Als men die capaciteit laag inschat dan is de perceptie dat persoonlijke hulp, aan de balie of per telefoon, al snel onmisbaar is. Daarbij noemt men vooral laagopgeleiden en ouderen. Het gaat dus om de perceptie van iemands online en bureaucratische vaardigheden in combinatie met de rationele en emotionele complexiteit van een probleem.

"Ja, je hebt als burger online in principe toegang tot informatie en kunt er ook controle over uitoefenen, maar dan moet je dat wel kunnen. En ik denk dat een grote groep dat helemaal niet kan." (vrouw, 45 jaar oud, langdurig ziek)

"Niet alles is rechttoe-rechtaan en soms heb je iemand nodig om iets te regelen, om het binnen de kaders te krijgen, dus ja ... daar heb ik nu last van, omdat het niet zwart-wit is, is het moeilijk te regelen via het digitale kanaal." (man, 40 jaar oud, werkloos)

"Het is meer dat ik denk hoe gaan ze dan nog controle hebben over alles wat je doet, als je niemand meer te spreken kan krijgen. Dan wordt het gewoon erg lastig, ik denk dat de gemiddelde burger er teleurgesteld in kan worden." (man, 40 jaar oud, werkloos)

Vervreemding van de overheid

Volledige digitalisering leidt, volgens deze respondenten, tot een grotere vervreemding tussen overheid en haar burgers. Volgens deze burgers is het daarom noodzakelijk dat er altijd andere mogelijkheden voor contact met de overheid blijven (zoals de balie en de telefoon).

Kostenbesparing is relatief

Deze respondenten zijn ook sceptisch over de (mogelijke) kostenbesparing van het digitale dienstverleningskanaal. Zo verwacht men bijvoorbeeld dat een groei van het online kanaal ook binnen de overheid tot minder werkgelegenheid leidt, met alle financiële gevolgen van dien.

"Ik geloof niet dat het de overheid geld oplevert. Want je krijgt veel meer werklozen en die krijgen een uitkering en die gaan veel minder verdienen en die hebben dan allemaal huursubsidie en dan moet de overheid bijdragen aan scholen want de ouders kunnen het niet meer betalen. Als je werkloos thuiszit, dan lukt dat allemaal niet op zo een klein inkomen. Ik denk dat het op den duur echt niets uithaalt." (vrouw, 62 jaar oud, huurtoeslag)

Fraude en misbruik

Bovendien vertrouwt men het nieuwe kanaal vaak niet helemaal. Velen vrezen dat het online kanaal meer mogelijkheden biedt voor fraude en misbruik van overheidsgeld. Men denkt dat het oplichten van de overheid online makkelijker is, omdat er niemand is die persoonlijk controleert of de beschreven situatie klopt. Men heeft sterk de indruk dat het aan de balie of via de telefoon makkelijker is om een verhaal van een burger te verifiëren. (In dit geval speelt mee dat er onlangs in het nieuws is geweest dat er op grote schaal toeslagen werden toegekend aan mensen die daar helemaal geen recht op hadden.) Volgens de respondenten heeft het nog wat voeten in de aarde om tot een goed functionerende digitale overheidsdienstverlening te komen. Men merkt weinig van de overheidsinspanningen tegen fraude.

"Het zou de overheid tijd en geld kunnen besparen, maar met alle miscommunicatie kost het alleen maar geld." (vrouw, 45 jaar oud, langdurig ziek)

"Ik vind wel, bijvoorbeeld met die mantelzorg, dat je je ID moet laten zien en dat dat in een map wordt gedaan. Ja, want ik kan zeggen ik ben Gijs en ik doe dit werk en alle gegevens kunnen vervalsen. Net zoals die Bulgaren met die huurtoeslag. Ze hadden gewoon persoonlijk bij de Belastingdienst moeten langskomen. Doordat het online wordt geregeld, kunnen ze zomaar adressen opgeven." (vrouw, 32 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

"Uhm, ik weet het niet, maar ik heb er een hard hoofd in. Ik denk niet dat het goed of slecht is en ook niet dat we het moeten tegenhouden, maar het heeft voor- en nadelen en het wordt te rooskleurig voorgesteld." (vrouw, 45 jaar oud, langdurig ziek)

4.2 Kanaalkeuze en de percepties daarachter

Naast de perceptie van de voor- en nadelen: waarom kiest een burger voor een bepaald kanaal?

4.2.1 Perceptie van de sterke en zwakke kanten van een type kanaal

De keuze voor een contactkanaal is sterk afhankelijk van de persoonlijke perceptie van de voordelen van een specifiek kanaal. Elk kanaal heeft voor deze respondenten eigen positieve en negatieve kanten. Het online kanaal wordt minder geschikt ervaren wanneer men haast heeft (behoefte aan directe feedback of snel antwoord, bijvoorbeeld bij een calamiteit). Als men wel de tijd heeft ergens voor dan vindt men het online kanaal geschikter. Vooral omdat men alles in zijn eigen tijd kan regelen en hier ook rustig de tijd voor kan nemen. De telefoon of balie worden vooral verkozen boven het online kanaal als burgers onzeker zijn over hun onzekere, complexe situatie en de verwerking daarvan door de overheid. Als we kijken naar het imago van diverse kanalen zien we het volgende beeld:

Schriftelijk versus online

Schriftelijk ervaren sommige burgers als beleefder dan een online bericht. De brief heeft voor sommige burgers meer status dan bijvoorbeeld een e-mailbericht. Daarbij ervaart men ook dat je met een schriftelijk document iets in handen hebt. Dit maakt het echter en tastbaarder. Het gevoel is dan dat het zeker gelezen wordt. Daartegenover staat dat men de kans dat iets kwijtraakt groter acht via het schriftelijke kanaal dan via het online kanaal.

"Het ging steeds niet goed en uiteindelijk heb ik het document geprint en persoonlijk langsgebracht. Nu weet ik tenminste zeker dat het in behandeling is." (vrouw, 32 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

"Ik vind het prettiger dat het tastbaar is. Dat je ook letterlijk je pen en papier vasthebt. Dan heb ik het gevoel: dat komt wel goed. In een enveloppe, in een brievenbus geeft mij een beter gevoel dat het goed komt." (vrouw, 35 jaar oud, langdurig ziek)

"Kijk een poststuk kan kwijtraken, maar ja, een mail die komt ergens aan. Ik heb meer vertrouwen in digitaal dan in de post." (man, 40 jaar oud, werkloos)

Telefoon versus online

Telefonisch contact ervaren de respondenten als sneller en interactiever dan het online kanaal. Via de telefoon krijg je directe feedback en men verwacht dat je daarom sneller weet waar je aan toe bent. De telefoon geeft deze burgers meer dan het online kanaal het gevoel dat ze hun persoonlijke situatie kunnen toelichten, zowel qua complexiteit als voor het uiten van emoties. Dit geeft het gevoel dat ze de feedback krijgen die op hen van toepassing is en tevens dat er direct iemand met hun situatie aan de slag gaat. Echter, sommige van deze burgers geven ook toe dat de medewerkers in een callcenter vaak ook niet meteen het juiste antwoord en de precieze informatie weten. Een voordeel van online is dat je niet hoeft te wachten en dat je er niet voor hoeft te betalen.

"Het hangt heel erg af van de situatie. In dit geval wilde ik het via de telefoon toelichten en wilde ik ook meteen reactie, ik was er klaar mee. Ik wil dat er gewoon meteen wat gedaan werd. Maar het is niet zo dat ik per se geen formulier online wil invullen hoor." (vrouw, 45 jaar oud, langdurig ziek)

"Als het niet nodig is, dan bel ik liever niet. Je komt eerst in een wachtmenu en je moet ervoor betalen." (man, 19 jaar oud, studiefinanciering)

Balie versus online

Voor de balie gelden voor een deel dezelfde voordelen als voor het telefonische kanaal. De burger kan zijn persoonlijke situatie uitleggen en verwacht directe feedback op zijn vraag. Daarnaast geven ook veel respondenten aan dat ze het prettig vinden dat ze iemand kunnen aankijken. Het naar de balie gaan kost hen wel meer tijd en ze kunnen het minder makkelijk op een moment doen dat zij dat willen. Er is overigens enig verschil tussen sociale mensen die graag personen spreken versus zakelijke mensen die dat liever mijden.

"Dat zou ik niet online doen, dat hoor je gewoon te doen bij het gemeentehuis vind ik, ook om eventuele fouten te voorkomen. Het is beter dat je gewoon je even je gezicht laat zien." (vrouw, 32 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

"Dat je iemand in de ogen kunt kijken, en het idee hebt dat je er wat aan kunt doen, dat mensen dus voor je aan de slag gaan zeg maar." (vrouw, 61 jaar oud, overig: omgevingsloket)

Nadelen online kanaal

De belangrijkste nadelen van het online kanaal zijn dat het meer moeite kost voordat men heeft uitgezocht wat voor hem van toepassing is en men niet meteen weet of dat wat hij doet klopt en gelukt is. Dit is een belangrijk fenomeen: de behoefte aan bevestiging dat men de juiste informatie heeft aangeleverd, eventueel stap voor stap bij het invulproces en mogelijk in een 'kladversie' voordat men de informatie definitief opstuurt naar de overheid. Dit is zo belangrijk omdat men ernstige gevolgen vreest van het onbedoeld inleveren van foute informatie.

4.2.2 Online kanaal vooral geschikt voor eenduidige en eenvoudige zaken

Niet alleen de persoonlijke perceptie van de eigenschappen van een kanaal speelt een rol in de keuze voor een kanaal. Het andere aspect is het type zaak dat men moet regelen met de overheid. De respondenten vinden het online kanaal vooral geschikt voor zaken die eenvoudig en eenduidig zijn (uniform). Het online kanaal wordt minder geschikt ervaren voor complexe situaties (behoefte aan genuanceerde uitleg en emotie). De mate van beleefde complexiteit hangt natuurlijk weer af van de digivaardigheden en bureaucratische handigheid. Een ervaren en bedreven invuller zal minder snel zijn vraagstuk als te complex ervaren, terwijl een beginneling snel de uitweg van persoonlijke

ondersteuning opzoekt. Wat zijn dan manieren om de vicieuze cirkel van geen leercurve opbouwen te doorbreken? Terugverwijzen of bij de persoonlijke contacten het samen online invullen?

Voorbeelden van eenvoudige zaken zijn er natuurlijk veel. Een voorbeeld hiervan is het doorgeven van een verhuizing en het maken van een afspraak. Ook als de regels helder zijn zoals in de meeste gevallen bij het aanvragen van studiefinanciering of huursubsidie vindt men het online kanaal geschikt. Echter, als deze burgers onduidelijkheden ervaren betreffende regelgeving of hun persoonlijke omstandigheden dan vindt men het online kanaal niet geschikt. De respondenten hebben dan de behoefte om met iemand het gesprek aan te gaan. Men voelt dat het online kanaal alleen te 'plat' is, vanwege het gebrek aan communicatie over en weer. Vooral bij zaken waarbij het over geld gaat, is men erg huiverig dat er iets 'fout' kan gaan. Andere kanalen (zoals schriftelijk, telefoon of balie) geven deze respondenten meer gevoel van zekerheid en controle over de situatie dan het online kanaal dit vooralsnog doet.

"Ja, voor een parkeervergunning lijkt mij het internet wel geschikt. Dan denk ik, wat kan er nou misgaan aan een parkeervergunning? Je bent hier ingeschreven, dan moet het gewoon niet fout gaan, dus dan is dit gemakkelijk. Maar zo lang de basis niet goed is, ja ... want kijk, mantelzorg is gewoon heel moeilijk. Mijn moeder had niet echt schoonmaak nodig, maar ook medische zorg, want dan is het weer iets moeilijker. Snap je? En ja, wie ondersteunt haar dan, als mijn moeder slechter werd dan bleef ze maar eten, maar goed, ja wie helpt dan. De regels zijn niet doorzichtig en dan kan het niet digitaal." (man, 42 jaar oud, overig: bezwaar WOZ)

Op hoofdlijnen verwachten de meeste respondenten dat bijvoorbeeld de volgende zaken online geregeld kunnen worden:

- een afspraak maken bij het gemeenteloket;
- een verhuizing doorgeven;
- een paspoort aanvragen;
- aanvragen van een parkeervergunning.

Men verwacht hier geen moeilijkheden. Echter, men is wel kritisch over de uitvoering in de praktijk, want bij het aanvragen van een paspoort twifelen sommige respondenten aan de veiligheid en fraudegevoeligheid van het online kanaal. Voor het maken van een afspraak met het gemeenteloket vinden sommige respondenten bellen eigenlijk net zo handig.

Bepaalde zaken vinden respondenten veelal ofwel te persoonlijk ofwel te complex om online te regelen. Dit zijn:

- je pasgeboren kind aangeven;
- vergoeding voor mantelzorg aanvragen;
- professionele hulp voor mantelzorg aanvragen;
- aanvraag aanpassingen aan woonruimte vanwege ziekte;
- een bouwvergunning aanvragen;
- een melding maken van verstoring van de openbare ruimte;
- regelen van het terugbetalen van je studiefinanciering/lening.

Respondenten willen bij dit type aanvragen hun verhaal kunnen toelichten. Ze hebben meer vertrouwen in een goede afloop als ze de situatie met een persoon kunnen bespreken. Natuurlijk hebben niet alle burgers hier problemen mee. Sommigen (vooral jongeren) vinden dat in principe alle zaken ook online mogelijk zouden moeten zijn. Een fenomeen dat vaker genoemd wordt: via internet eerst informatie verzamelen om daarna pas een gesprek aan te willen gaan. Het lijkt een beetje op patiënten die alles over hun ziekte op internet lezen voordat ze bij hun arts op spreekuur gaan. Dan voegt het digitale kanaal dus wel waarde toe zonder dat het tot minder bezoek leidt.

Van de volgende zaken verwacht een deel van de respondenten dat dit online geregeld kan worden, echter zou ook een deel dit (liever) niet online doen:

- studiefinanciering aanvragen;
- een bijstandsuitkering aanvragen;
- huurtoeslag aanvragen;
- een Ziektewetuitkering aanvragen;
- bezwaar maken tegen de hoogte van de WOZ-waarde;
- een kwijtschelding aanvragen voor gemeentebelastingen.

Respondenten die deze zaken (liever) niet online regelen, vinden dat als het om geldzaken gaat men bang is dat het misschien online niet goed zal gaan. Omdat het om geldzaken gaat, wil men dat risico liever niet lopen. Respondenten die al meer vertrouwen hebben in het regelen van hun zaken online vinden dit type aanvragen vaak wel goed mogelijk online.

4.2.3 Snelle reactie of communicatie over en weer is belangrijk bij de kanaalkeuze

Zoals hierboven beschreven, kiezen de burgers die we hebben gesproken niet voor het online kanaal als ze behoefte hebben aan een snelle reactie, interactie, nuance, uitleg of toelichting. Men heeft de ervaring of in elk geval het idee dat men sneller antwoord krijgt als men het telefonisch of via een loket regelt. Men ervaart deze twee kanalen als 'sneller' omdat men dan direct feedback krijgt op zijn vraag of situatie. Online verwacht men weinig mogelijkheid tot diepgaande interactie en dat men lang moet wachten voordat men een reactie krijgt.

"Ja, maar ik ging op reis en ik wilde graag meteen weten hoe het zat met mijn uitkering en niet dat ik er straks daar pas achterkom dat ik nog iets moest doen." (man, 45 jaar oud, overig: kwijtschelden gemeentebelastingen)

"Soms moet het online en dan heb je ook per se een DigiD nodig. Maar ja, soms hebben dingen haast en dan heb ik geen tijd om eerst weer die DigiD te activeren. Dan duurt het gewoon heel lang en dan denk ik waarom kan ik niet morgen langs gaan bij de gemeente en het zo regelen." (vrouw, 32 jaar oud, kinderopvang)

"Als je belt, dan heb je interactie. Dan kan je zeggen er is dat en dat aan de hand, en dan krijg je een reactie. Je hoort iemands stem gelijk. Online moet je maar afwachten of je wat hoort, misschien hoor je pas na een week wat en met bellen heb je tenminste gelijk een reactie. Ja, ik denk dat dat het vooral is inderdaad, dat je meteen een reactie hebt. Dat je gelijk kan vragen hoelang gaat het duren, wat ga je doen. Het duurt ook langer als je een heel verhaal moet gaan typen in plaats van dat je het even snel aan de telefoon kan uitleggen." (vrouw, 32 jaar oud, kinderopvang)

"Ik heb nu direct een antwoord nodig, ja dan bel je toch gewoon." (vrouw, 39 jaar oud, overig: kwijtschelden gemeentebelastingen)

4.3 Stimuli voor groei online overheidsdienstverlening

Wat stimuleert burgers om meer van de online overheidsdienstverlening gebruik te maken? Hoe kunnen overheden burgers actiever naar het digitale kanaal sturen?

4.3.1 Het online kanaal voelt nu nog als te onpersoonlijk

Het online kanaal voor overheidsdienstverlening ervaren de respondenten als onpersoonlijk. Ze geven aan dat het medium hen geen persoonlijke aandacht biedt en dat ze hun persoonlijke verhaal niet kwijt kunnen. Specifiek kan er gezegd worden dat men online geen emotionele ruimte krijgt.

Wanneer deze burgers met een, naar hun idee, unieke situatie of probleem zitten, zijn zij op zoek naar persoonlijke aandacht met ruimte voor nuance en emotie. Deze burgers willen bij dit soort problemen niet behandeld en weggezet worden als een nummer en hebben de behoefte om gehoord te worden. Wanneer men naar de hoorn grijpt of langs de balie loopt, heeft men daadwerkelijk iemand om tegen te praten. Hierdoor krijgen ze het gevoel gehoord te worden. De respondenten geven aan dat ze deze ervaring missen in het online kanaal.

"Ieder mens vindt zijn verhaal uniek. Zeker op het gebied van werkloosheid wil je gehoord worden door een mens." (man, 56 jaar oud, werkloos)

"Als je iedereen als uniek wilt behandelen, moet je maatwerk leveren wat online erg moeilijk is." (man, 56 jaar oud, werkloos)

Vaak voelen de respondenten dat hun situatie anders is dan die van anderen. Het online protocol slaat de voor hen zelf unieke situatie plat. Sommige van deze burgers geven ook aan dat het uiten van een persoonlijk verhaal op papier voor hen vaak moeilijker is dan het in een gesprek te doen.

"Dat vind ik heel persoonlijk, hoe moet je dat nou uitleggen? Dat vind ik te ingewikkeld om via de computer te doen. Dat is een heel verhaal, dat erachter zit." (vrouw, 62 jaar oud, huurtoeslag)

"Je moet ook oppassen, want in een gesprek kan je een detail veranderen, maar wat opschrijft, dat staat er gewoon." (man, 56 jaar oud, werkloos)

Aandacht voor de persoonlijke complexe situatie en dat men zich ook emotioneel gehoord voelt, verwacht men te vinden in persoonlijke contacten zoals baliebezoek en telefonie. Om meer van deze situaties ook online te kunnen afhandelen, is het belangrijk dat de overheid zich verdiept in het online kunnen verwerken van dit soort emotionele behoeften van burgers.

➤ **Mogelijke oplossingen aangedragen door respondenten:**

Maak de online omgeving persoonlijker door het toevoegen van persoonlijke verhalen van andere (fictieve) voorbeeldburgers, die met verschillende situaties een gevoel van herkenbaarheid kunnen creëren. Ook de mogelijkheid voor interactie met een persoon zorgt voor een gevoel van persoonlijke benadering (gehoord worden). De mogelijkheid om online contact te kunnen zoeken met een persoon, bijvoorbeeld via een chatfunctie, zou in deze behoefte tegemoet kunnen komen.

In bedrijven die online koplopers zijn, wordt veel geïnvesteerd in actieve webcare of online customer care vanuit hun frontoffice. Een dergelijke 'online care' is een service waarbij de overheid structureel en realtime interactie heeft met burgers. Via webcare kan de overheid 'realtime' vragen van burgers beantwoorden en informatie verstrekken. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld dat burgers toegang hebben tot een chat (direct contact met een medewerker). Ook kan webcare inhouden dat burgers berichten kunnen plaatsen in een forum waarbij men ervan uit kan gaan dat de overheid er binnen een bepaalde periode op reageert (bijvoorbeeld binnen 24 uur).

4.3.2 Online overheidsdienstverlening voelt vaak onveilig

Respondenten zijn sceptisch over de veiligheid van het online kanaal. Speciaal bij overheidszaken voelt dit voor deze burgers veel enger dan bijvoorbeeld bij online shoppen. Shoppen heeft meestal een relatief laag risico, maar bij de overheid gaat het om serieuze zaken en schatten ze risico's als iets fout gaat een stuk hoger.

"Een paspoort online aanvragen vind ik echt een risico. Als ze achter je gegevens komen dan hebben ze meteen alles van je en kunnen ze doen en laten wat ze willen." (man, 40 jaar oud, werkloos)

Sommige respondenten vinden het online kanaal eng of onveilig omdat ze het idee hebben dat ook andere instanties (nu, maar wellicht ook in de toekomst) onbedoeld bij hun persoonlijke gegevens kunnen. De privacy wordt belangrijk gevonden en men heeft er eigenlijk geen zicht op hoe dat nu geregeld is. Men stelt zichzelf de vraag: wie kan mijn gegevens nu en later online inzien?

"Wat gebeurt er met mijn gegevens die ik online invul, dat blijft daar maar rondzwerven."
(man, 53 jaar oud, werkloos)

Bij die angst voor het verlies van privacy speelt ook een rol dat men het idee heeft dat als iets eenmaal online staat, dit dan voor altijd en overal online beschikbaar is. Dat vinden ze geen prettig idee en daarom kiezen ze er liever niet voor om online hun 'persoonlijke' gegevens af te geven. Een moeilijkheid aan deze barrière is dat het per burger verschilt om welke gegevens ze zich zorgen maken.

"Alles komt dan maar op het internet en ik denk dan aan die hackers en ik vraag mij af of dat nou allemaal wel zo handig is." (vrouw, 32 jaar oud, kinderopvang)

Veel burgers vinden de online overheidsdienstverlening eng of onveilig omdat ze niet het vertrouwen hebben dat de overheid de gebruikte websites kan beschermen tegen hackers. Men vraagt zich af: kan de overheid de veiligheid van mijn gegevens wel garanderen?

"Ik heb het idee dat het niet heel goed beveiligd is, maar daar heb er geen aanwijzingen voor." (man, 40 jaar oud, werkloos)

"Eh, nou ja, volg de laatste jaren de media, Snowden en dat soort mensen. Vorige week stond er in de krant dat ze alle foto's verzamelen zodat ze je gezicht kunnen herkennen. Ze nemen gewoon alles over en iedereen kan overal bij. Alles is te kraken." (man, 53 jaar oud, werkloos)

"Het principe vind ik prima, maar de overheid garandeert geen privacy. Zolang er zo vaak dingen mis gaan en zaken op straat liggen bij de overheid. Ik vind dat wat privé is, gaat de hele wereld niet zomaar aan. Als het gegarandeerd wordt, zou ik het prima vinden, maar daar vertrouw ik de overheid nu niet voor." (man, 56 jaar oud, werkloos)

Ook het slechte imago van DigiD, wat de laatste tijd veel negatief in het nieuws is geweest, draagt bij aan het verlies van vertrouwen. Deze burgers zien de noodzaak van DigiD wel in om veiligheid te kunnen waarborgen, maar vertrouwen het nu nog niet totaal.

"Ik zie de voordelen van online wel in, mits het veilig is, want daar zet ik af en toe wel mijn vraagtekens bij. Want elke keer wordt er iets met bombarie aangekondigd en een paar maanden later blijkt dat het niet veilig is. Dat gebeurt mij iets te vaak." (man, 45 jaar oud, overig: kwijtschelden gemeentebelastingen)

"Hoe weet ik of het wel echt veilig is? Hoe kun je dat zien?" (vrouw, 45 jaar oud, langdurig ziek)

➤ **Mogelijke oplossingen aangedragen door respondenten:**

Voor de groei van online interactie is zichtbare actieve bescherming van privacy door de overheid in het online kanaal belangrijk. Laat zien dat de overheid voorop loopt als het gaat om beveiliging van gegevens. Een praktische oplossing is om net zoals banken een 'versleuteling' te laten zien van de site. Of maak een keurmerk zodat burgers zien dat ze op een goed beveiligde site hun gegevens achterlaten. Laat ook zien dat de overheid voortdurend de strijd aangaat, net als politie tegen criminaliteit.

4.3.3 Onzekerheid over controle houden over het online proces

Veel respondenten proberen eerst online hun weg te vinden, maar zodra ze onzeker worden, gaan ze toch bellen of maken ze een persoonlijke afspraak met een medewerker.

"Als het dan niet duidelijk is voor mij, dan ga ik naar de balie. Want ik weet het gewoon niet zeker en dat is vervelend." (man, 42 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

Respondenten twijfelen vaak of ze de handeling wel goed hebben uitgevoerd. Ook geven ze aan dat ze twijfelen of en waar het aankomt en wanneer er iets mee wordt gedaan.

"Ik moest zoveel gegevens invullen, heb ik het wel goed gedaan?" (vrouw, 35 jaar, langdurig ziek)

"Dan verstuur je het en dan is het weg. Is het wel aangekomen?" (vrouw, 62 jaar, huurtoeslag)

Deze twijfel en onzekerheid vormen een probleem voor deze burgers omdat het om belangrijke en serieuze zaken gaat zoals geldzaken. Ze kunnen hierbij niet rustig afwachten of het wel of niet goed is gekomen en het dan later nog eens proberen. Dan kiezen ze liever voor traditionele kanalen.

"Dit moet gewoon heel hard en niet digitaal want stel de mail is niet aangekomen en dit is gewoon wel heel belangrijk." (man, 42 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

"Het gaat om geld en dan heb ik toch liever dat er goede afspraken worden gemaakt. Ik zou eerst bellen en als het nodig is, zou ik ook langsgaan." (vrouw, 32 jaar oud, overig: kwijtschelden gemeentebelastingen)

Een extra angst is dat als er iets mis gaat, dat zij daar ernstige consequenties van ondervinden (zoals een boete of naheffing). Dit maakt hen nog nerveuzer en onzekerder of ze het wel goed hebben gedaan. Enkele respondenten gaven aan dat ze zelf eens een naheffing of boete hebben gehad omdat ze iets verkeerd hadden ingevuld. Anderen horen dit soort verhalen in hun omgeving. Het gaat vaak om geldzaken en een deel van de burgers wil het gewoon niet verkeerd doen.

"Nou ja, zoals dat programma met Belastingdienst, dat je het downloadt en installeert en dan snap ik het toch niet zo goed. In het begin had ik het niet verstuurd maar ik dacht van wel, kan ik het nou niet wijzigen, en ja wat gebeurt er met de dingen als ik het per ongeluk wel verstuur. Hoe kun je iets terugdraaien als je het verkeerd doet? Papier gooi je gewoon weg, en dan doe je een nieuwe, en met deze, als ik per ongeluk op zend druk, wat dan?" (vrouw, 45 jaar oud, langdurig ziek)

"Ik schrik nu al als ik eraan denk (gewerkte uren aan UWV doorgeven), want als je iets fout doet, pleeg je een misdrijf. Ik krijg daar de zenuwen van, wat als je iets mis doet?" (vrouw, 62 jaar oud, huurtoeslag)

"Omdat ik het makkelijker vind dat zij het voor mij doen. Dan weet ik zeker dat het goed gedaan is. Dat vertrouwen heb ik wel. Als ik daar naartoe ga dan kan het niet fout gaan, dat idee heb ik." (vrouw, 39 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

➤ Mogelijke oplossingen aangedragen door respondenten:

Er zijn een aantal mogelijkheden om burgers meer (het gevoel van) controle te geven over het online proces. Burgers geven aan dat ze het prettig vinden om vooraf te weten welke gegevens ze nodig hebben. De overheid kan online en in brieven of informatiebrochures een opsomming geven van de gegevens die men bij de hand moet houden voor bijvoorbeeld het doen van een bepaalde aanvraag.

Ook helpt het als complexe informatieteksten blokje voor blokje kunnen worden ingevuld met een bevestiging dat het compleet is. Ten slotte geven mensen aan dat het veiliger voelt om eerst een 'kladversie' in te vullen voordat de definitieve versie moet worden opgestuurd. Sommigen doen zo iets ook met papieren formulieren thuis.

Een andere manier om burgers meer gevoel van controle te geven, is ze meer inzicht te geven in het online proces *nadat* ze de informatie hebben opgestuurd. De overheid kan met e-mails of notificaties de burger op de hoogte houden van bijvoorbeeld de status van de aanvraag. Burgers zien het voor zich als een soort 'Track & Trace' zoals ze deze kennen van het kopen van online spullen en de post. Een dergelijk systeem moet inzicht geven in waar bijvoorbeeld de aanvraag zich bevindt en wie (welke afdeling, instantie of persoon) er momenteel over gaat. Hierbij is het ook belangrijk dat de burger weet hoelang het proces nog duurt en/of over hoeveel werkdagen hij een reactie kan verwachten. Geef de burger ook de contactgegevens van een betrokken medewerker zodat hij kan mailen als de termijn verstreken is of als er onverwacht toch vragen zijn. Op deze manier kan de burger zelf een vinger aan de pols houden en worden zijn onrust en onzekerheid niet gevoed.

4.3.4 Gebrek aan leercurve belemmert gebruik

Anders dan online bankieren of online aankopen heeft men relatief weinig te maken met overheidszaken, tenzij men in structureel problematische situaties zit. Je bouwt traag ervaring op. Vaak heeft men al wel goede ervaringen met andere kanalen die, uit gewenning en gewoonte, dan de voorkeur genieten. Een andere reden is dat het voor veel burgers geen absolute noodzaak is om gebruik te maken van het online kanaal. Men weet dat iets schriftelijke of telefonisch geregeld kan worden en maakt er routinematig gebruik van.

"Ik denk dat ik goede ervaringen heb gehad met bellen. Dan zie je een fiets die er al heel lang staat en dan bel je een keer en dat ging goed. Dat zit tussen je oren. Je maakt niet de link van dat kan ook nog online. Als je naar boven loopt naar je laptop kan je het meteen melden."
(man, 56 jaar oud, werkloos)

Doordat men nauwelijks of geen ervaring heeft met het online kanaal, ontstaat de perceptie dat het online regelen van overheidszaken lastiger is dan wanneer dit gedaan wordt via reguliere kanalen. Dit gaat soms gepaard met een gevoel van spanning of men er online wel uit komt.

"Ik vind het spannend als ik iets moet doen en zie er tegenop. Maar het is altijd wel duidelijk. Zoals aanvragen voor de WW doen, of voor de bijstand. Ik zat in de Ziektewet en moest bijstand aanvragen. Ze hadden mij de site gegeven waar ik moest zijn, en daar keek ik tegenop: kom ik daar wel uit, kan ik dat wel? Maar je wordt begeleid in stappen, dus het valt reuze mee." (vrouw, 35 jaar oud, langdurig ziek)

Het dilemma is of kan worden afgedwongen dat men 'vrijwillig' een online leercurve opbouwt. Wanneer men eenmaal de onzekerheid heeft overwonnen om een probeerpoging te doen, blijkt het vaak eenvoudiger dan gedacht. Daarbij speelt het zien van online gebruik door familie, vrienden of collega's ook vaak een belangrijke rol in het durven uitproberen van het online kanaal. Vooral voor oudere burgers kan nabije familie belangrijk zijn voor het eens uitproberen van het online kanaal. Doordat anderen laten zien dat online overheidszaken relatief eenvoudig zijn, kunnen onzekere burgers over de streep worden getrokken. Overigens ontlast dit mogelijk ook de omgeving zelf omdat mensen het in de toekomst meer zelf kunnen.

"Ik heb aan m'n zus en zwager gewoon veel gevraagd, want die deden al veel online, dus zij hielpen me. Maar het was toch wel spannend, en gewoon doen helpt ook. De eerste paar keer heb ik mijn zwager gebeld. Hij is heel goed op de hoogte. Je went eraan en nu vul ik dat gewoon in en geloof dat het allemaal wel in orde is." (vrouw, 45 jaar oud, langdurig ziek)

"Ik had een akte nodig en daarvoor heb ik gebeld. Ik denk dat dat het met mijn leeftijd te maken heeft dat ik in eerste instantie aan bellen denk. Ik wilde ook meteen een antwoord

hebben van een persoon, dan is de telefoon ook makkelijker. Maar ja, als ik er nu zo over nadenk ... De meneer aan de telefoon zei dat ik het online moest aanvragen. Hij heeft me toen wel gezegd waar ik moest zijn op de site dus dat maakt het in ieder geval gemakkelijker. Ik moest een formulier downloaden en dat heb ik toen ingevuld, ondertekend opgestuurd en dat werkte prima, dat werkte hartstikke goed.” (man, 45 jaar oud, kwijtschelding gemeentebelastingen)

➤ **Mogelijke oplossingen aangedragen door respondenten:**

Het is belangrijk dat men ervaring krijgt met het digitale kanaal en dat er een leercurve ontstaat. Het is bijvoorbeeld mogelijk om burgers vanuit hun eigen gemeenschap te stimuleren door het aanbieden van bijeenkomsten, in bijvoorbeeld buurthuizen, waar men terecht kan met problemen met online overheidsdiensten. Dit soort hulp bestaat bijvoorbeeld ook voor het invullen van formulieren. Een sociale stimulans is dat mensen hier samen komen en ervaren dat zij niet de enige zijn die het gebruik van het online kanaal moeilijk vinden. Een ander voordeel is dat ze het probleem niet blijven uitbesteden aan derden, maar zelf op een constructieve wijze het probleem leren oplossen. Ze gaan een leercurve in en kunnen een volgende keer met meer zelfvertrouwen het digitale kanaal gebruiken.

Dit principe kan ook toegepast worden op acties vanuit de overheid. Het is mogelijk om, bijvoorbeeld vanuit het UWV, structureel regionale cursussen aan te bieden waarbij mensen met online problemen terecht kunnen en om daar gezamenlijk met de cursusleiders en andere cursisten met oplossingen te komen. Ook hierbij staat het idee om een eigen leercurve te creëren centraal en worden mensen zelfstandiger.

Ook is het belangrijk dat de overheid benadrukt dat het online kanaal niet per se een moeilijke weg is. De overheid kan de eenvoud van sommige online diensten benadrukken. Hierbij kan gedacht worden aan beelden of spotjes waarbij kinderen aan hun ouders laten zien hoe gemakkelijk het eigenlijk wel niet is om online je overheidszaken te regelen. Bovendien begint niet iedereen zijn leercurve met de lastigste zaken, maar zijn er ook veel eenvoudige taken om ervaring mee op te doen.

4.3.5 Nog veel burgers lijken onwetend over het digitale overheidskanaal

Zoals ook al in het vorige punt beschreven, zijn burgers nog vaak onwetend over wat er allemaal al online mogelijk is qua overheidsdienstverlening. Sommige burgers weten helemaal niet dat bepaalde zaken die zij onlangs geregeld hebben, zoals het kwijtschelden van gemeentebelastingen, ook online hadden gekund.

"Oh, dat wist ik niet (verhuizing online doorgeven) en ik wist ook niet dat je online een afspraak kunt maken. Ik ging altijd naar het inloopspreekuur. Maar dit is wel handig, vooral met lange wachttijden. Ook mijn verhuizing heb ik dus niet online aangegeven.” (man, 19 jaar, studiefinanciering)

"Oh ja, je kunt gewoon online bezwaar maken, wow. Nou dit heb ik niet gezien moet ik je zeggen. Hè, wat is dit, oh ja, hier gemeente Amsterdam, je kunt het dus online doen, bezwaar indienen ... ja, dit biljetnummer, en dan ... ja oké! Dit had ik meteen moeten doen.” (man, 45 jaar, overig: bezwaar hoogte WOZ)

Het komt ook voor dat burgers niet goed weten waar ze precies wat moeten regelen. Tijdens de interviews kwam het voor dat burgers voor het aanvragen van huursubsidie naar de website van de rijksoverheid gingen en voor het kwijtschelden van gemeentebelastingen naar de website van de Belastingdienst. Deze burgers lopen vast in het verkeerde online kanaal, want hoewel ze denken dat ze op de goede plek zijn, lukt het ze natuurlijk niet om verder te komen.

Het komt ook voor dat burgers via internetzoekmachines niet op een website van de overheid uitkomen, maar op websites van adviesbureaus en zelfs reclamesites. Het valt de burgers, mede door

een gebrek aan ervaring, niet op dat ze niet op de website van de gemeente of van de Belastingdienst zijn en ze gaan door met hun handeling.

"Bij het aanvragen van huurtoeslag ging ik googelen, en toen heb ik iets ingevuld en dat bleek achteraf een bureautje te zijn dat je dan moet betalen. Gelukkig konden ze het niet versturen, want ik was iets vergeten in te vullen. Toen heb ik een brief geschreven dat ik er vanaf zag en dat ze profiteren van mensen die in ieder geval al weinig hebben." (vrouw, 64 jaar oud, huurtoeslag)

"Ik vind dit wel een vreemde site van de gemeente (op zoek naar gemeente Diemen, maar komt uit op een reclamesite). Ik kan hier echt nergens vinden wanneer ze het huisvuil ophalen." (man, 53 jaar oud, werkloos)

➤ Mogelijke oplossingen aangedragen door respondenten:

Onbekendheid met wat er allemaal kan, blijkt een belangrijke drempel te zijn. Voor veel burgers is het zo dat als ze eenmaal iets met de overheid moeten regelen vanwege bijvoorbeeld ziekte of werkloosheid, ze te maken krijgen met diverse instanties. Een overzicht zoals een startpagina of overheidsplein met daarbij de juiste links naar de juiste websites zou hen kunnen helpen. De burger heeft een centraal punt nodig van waaruit hij kan bewegen in het ambtelijke apparaat. Het centrale punt zou ook een persoon in de gemeenschap kunnen zijn die optreedt als 'linking pin' voor burgers die er niet uitkomen. Deze persoon helpt verschillende personen met het zetten van de eerste stappen in de online overheidsdienstverlening. En, als er eenmaal iets lukt, zijn de volgende stappen eenvoudiger vol te houden.

Regelmatig ontvangen veel burgers een brochure over overheidszaken en deze wordt ook gelezen en bewaard. Zo kan er bijvoorbeeld een brochure zijn voor een specifiek life event (bijvoorbeeld 'ik word 18 en nu ...') of juist voor de gemeente Amsterdam. In deze brochures kunnen, naast uitleg over wat er geregeld kan worden, ook stap voor stap afbeeldingen worden opgenomen hoe het online regelen eruitziet. Vooral ouderen (nemen hier de tijd voor) en jongeren (hebben aan een half bericht genoeg) zullen hierdoor vaker het online kanaal weten te vinden.

4.3.6 Veel burgers komen niet in het online kanaal door de kanaalkeuze van de overheid

De burger ervaart zelf dat de overheid nog erg inconsistent is in haar benaderingswijze. Wanneer burgers een brief ontvangen met daarbij bovendien een formulier om het te regelen dan denkt men er niet snel aan om het ook online te regelen. De overheid kiest zelf niet voor het online kanaal. Zo wisten sommige burgers niet dat ze ook online een bezwaar kunnen indienen tegen de hoogte van de WOZ-waarde of het kwijtschelden van de gemeentebelastingen.

"Ik kreeg een brief thuis en ik kan mij niet herinneren dat daar in stond dat ik het ook online kon regelen. ... Ik kan die brief nu niet vinden, maar er stond zeker niet nadrukkelijk vermeld over het hoe en wat online." (man, 37 jaar oud, werkloos)

"Ik heb een brief gekregen van de Belastingdienst, dan vind ik het wel zo netjes om ook een brief terug te schrijven." (vrouw, 35 jaar oud, langdurig ziek)

Sommige burgers geven ook aan dat ze als ze online gingen om informatie ergens over op te zoeken vervolgens al vrij snel bij een telefoonnummer uitkwamen. Sommigen kiezen er dan uit gemak of uit gewoonte voor om niet verder te zoeken, maar via het telefoonnummer verder te gaan.

"Hier staat bel dit nummer voor meer informatie, dan zou ik gewoon bellen. Dat vind ik makkelijker." (vrouw, 39 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

Een ander voorbeeld van kanaalkeuze door de overheid zelf is dat als een burger belt naar aanleiding van een vraag over de website hij de vraag dan ook direct telefonisch kan afhandelen. Ze komen dan niet in de leercurve terecht die zo belangrijk is voor meer online interactie met de overheid.

"Ik had alles klaarliggen, maar toen kwam ik er toch niet uit online. Toen heb ik gebeld en zei de medewerker dat ik het ook telefonisch kon doorgeven. Dat heb ik toen gedaan." (vrouw, 62 jaar oud, huurtoeslag)

➤ *Mogelijke oplossingen aangedragen door respondenten:*

Hoewel de overheid iedere burger moet bereiken en de mogelijkheid moet creëren om contact te houden, is het toch ook belangrijk het online kanaal te stimuleren door andere kanalen moeilijker bereikbaar te maken. Zorg ervoor dat postadressen en telefoonnummers niet als eerste op een website of brochure staan vermeld. Als de overheid burgers per brief aanschrijft, zorg er dan voor dat de online methode in het oog springt. Het is zinvol om als eerste en vetgedrukt de mogelijkheid voor online te vermelden. Noem dan de precieze website en welke informatie men nodig heeft om het te regelen.

4.3.7 Burgers ervaren (te) vaak praktische hobbels

Een andere barrière waar burgers tegenaan lopen, is de stabiliteit en de bereikbaarheid van de technische infrastructuur van de online overheidsdiensten. Enkele voorbeelden zijn: de site is vaak offline, de site loopt vast of ingevulde gegevens verdwijnen. De vraag die dan bij de burgers naar voren komt, is of de overheid wel klaar is om haar dienstverlening volledig online aan te bieden.

"Nou ik ben er bijna overspannen van geraakt, wow! Op het moment dat je WW aanvraagt dan kom je via de site van UWV bij werk.nl. Daar moet je je aanmelden met je DigiD en dan via die site vraag je een uitkering aan. Ik moest overal de uren bij de werkgevers invullen, maar het was zo complex als het maar kon. Want moet je het dan zetten op 0,3, of 0,5, ja ik wist het niet. Het zit zo complex in elkaar dat ik het niet kan navertellen. Elke keer liep die site vast, werk.nl is heel erg, en als je 5 minuten niet actief bent, dan ben je je gegevens weer kwijt, pfoe ..." (vrouw, 45 jaar oud, langdurig ziek)

Wanneer overheidswebsites specifiek bekeken worden, geven de burgers aan dat teksten vaak te lang zijn en er woorden en begrippen op staan die ze niet begrijpen. Dit zorgt vaak voor het uitwijken naar andere kanalen.

"Hier staat veel te veel tekst. Ik zou dan toch bellen hoor. Ik heb zo een boekje waar alles in staat, dat je krijgt van de deelraad (!). Ik zou dat boekje pakken en dat nummer opzoeken en bellen." (vrouw, 62 jaar oud, huurtoeslag)

"Het is gewoon heel erg ingewikkeld uitgelegd. Je kunt dat soort dingen ('kindgebonden budget') altijd het best doen met een adviseur, want die heeft er gewoon meer verstand van. Ik zou het nooit iemand aanraden om het zelf te doen, dan komen er geheid fouten." (vrouw, 32 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

Burgers hebben de neiging om te navigeren via kopjes boven teksten en minder via knoppen als 'lees hier verder', welke veelal onderaan een stukje tekst staan. Wanneer men zijn probleem probeert in te delen in een categorie, loopt men aan tegen het idee dat men niet in de categorieën past of in sommige gevallen dat men categorieën verkeerd interpreteert waardoor men niet uit komt op de plek waar men moest zijn.

"(website UWV) Ben ik langer of korter dan twee jaar ziek. Dat weet ik nu toch nog niet. Hoe weet ik nou wat op mij van toepassing is, daar heb ik dan toch hulp bij nodig." (vrouw, 32 jaar oud, overig: kwijtschelding gemeentebelastingen)

Het probleem ligt volgens burgers niet alleen bij de overheidssites, maar ook bij de burger zelf. Zo geeft men aan dat men geregeld (DigiD-)wachtwoorden verliest of vergeet, zeker omdat men ze soms jarenlang niet nodig heeft. Tevens is de burger onzeker bij bepaalde computervaardigheden, zoals het uploaden van documenten en bestanden.

"Ik heb gewoon een DigiD en ik heb dat ook wel drie keer aan moeten vragen omdat je dan weer je wachtwoord bent vergeten en dit of dat. Nu heb ik het allemaal opgeschreven." (vrouw, 32 jaar oud, kinderopvang)

"Als ik dit dan zie (uploaden huurcontract), dan haak ik af. Dat kan ik niet hoor!" (vrouw, 62 jaar oud, langdurig ziek)

"Als ik dit zo lees, dan denk ik dat ik toch een afspraak ga maken en dan dingen ga vragen. Ik denk niet dat dit online kan. ... Het kan dus wel online maar dan moet je het bewijs uploaden en daar heb ik geen verstand was. Je moet scannen of dingen doen, dat heb ik niet, dus je kunt het beter persoonlijk laten zien. Ik zou toch gewoon een afspraak maken. Ik heb dat apparaat niet. Dus dan houdt het op." (vrouw, 48 jaar oud, werkloos)

➤ *Mogelijke oplossingen aangedragen door respondenten:*

De overheidswebsites kunnen beter gestroomlijnd worden. Het creëren van rustigere websites met minder tekst en minder complexe teksten zou de leesbaarheid en begrip kunnen bevorderen. Meer uniformiteit tussen overheidsdiensten zou de leercurve eenvoudiger maken. Waarom lijkt de website van Amsterdam totaal niet op die van Tilburg?

Ook het aanbieden van 'hapklare brokken' zou het navigeren op een website eenvoudiger en sneller kunnen maken. Hierbij moet er gedacht worden vanuit de vraag van de burger en zou de site eenvoudig en overzichtelijk antwoorden moeten bieden zonder dat daar overbodige informatie wordt bijgeleverd.

Desgevraagd bleek dat de website van de gemeente Tilburg door veel geïnterviewden als duidelijker en eenvoudiger werd beoordeeld dan de website van de gemeente Amsterdam. Op de website van Amsterdam staan teveel tekst en teveel opties. Tevens heeft de website van de gemeente Tilburg een duidelijker lettertype en rustigere lay-out waardoor mensen beter lezen en meer begrijpen. Dit soort voorbeelden zijn leerzaam.

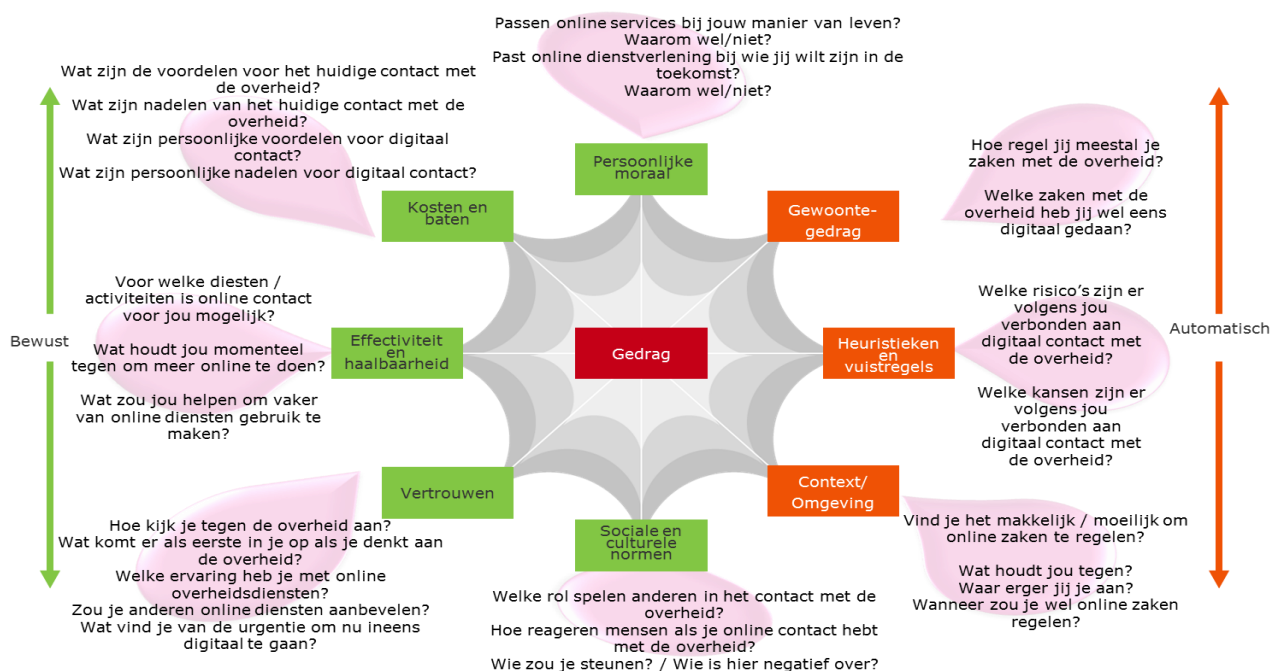
Andere kleine aanpassingen zouden zijn het aanbieden van navigatie via koppen in plaats van links zoals 'lees meer' of 'lees hier verder'. Tot slot zou het gebruik van online overheidsdiensten gestimuleerd kunnen worden door te zorgen dat de burger minder in hoeft te vullen. Dit zou ondersteund kunnen worden wanneer instanties nauwer samenwerken en bepaalde informatie uit kunnen wisselen. Hierdoor hoeft de burger minder informatie herhaaldelijk in te vullen wat de drempel voor het gebruiken van het online kanaal verlaagt.

5 Aanbevelingen: hoe de burgers te verleiden

Gedurende het onderzoek hebben wij gebruikgemaakt van ons psychologische gedragsveranderingsmodel: het TNS Behaviour Web. Het model helpt om een compleet inzicht te krijgen in de bewuste en onbewuste processen die een rol spelen in het veranderen van huidig richting gewenst gedrag. Het is een meer psychologisch model waar het model van Pieterson dat gebruikt is in de literatuurstudie meer uit de communicatiewetenschap komt. Er is natuurlijk veel overlap tussen de elementen in de modellen. Het TNS Behaviour Web focust zich meer op welke barrières overwonnen moeten worden voor de gewenste gedragsverandering. De conclusies zijn bewust getrokken op basis van kwalitatief onderzoek onder een breed samengestelde groep van 24 'worstelende burgers'. Deze groep is kansrijk om over te stappen mits bepaalde zaken in het aanbod verbeterd worden. Vanuit die observaties bij deze selectie geven wij aanbevelingen die zouden moeten werken bij de 'gemiddelde' Nederlandse bevolking. De grens tussen wel en niet slagen van online communicatie met overheden zou door de beschreven verbeteringen weer een stuk moeten opschuiven naar meer gebruik.

In de conclusies en aanbevelingen hebben we zo veel mogelijk het TNS Behaviour Web gevolgd. Helemaal aan het eind van dit hoofdstuk vatten we de conclusies en aanbevelingen nog eens samen in het model zelf.

10 | Behaviour Web: model om de diverse barrières en stimulansen rondom digitale communicatie met overheden te begrijpen



1

Bron: TNS NIPO, 2014

Een brede maatschappelijke beweging richting het online kanaal is ook bij de overheid in gang gezet. Steeds meer mensen maken gebruik van digitale diensten. Ook voor overheidsdienstverlening is deze trend zichtbaar. Zoals uit de literatuurstudie blijkt, zijn het niet vooral de digibeten waar de overheid zich het beste op kan richten. Immers, er is er nog een grotere groep burgers die het in principe wel wil en kan, maar het nog niet optimaal doet door barrières die zij ervaren. Onze ideeën over oplossingen hiervoor, gebaseerd op dit onderzoek, leest u in dit laatste hoofdstuk.

Conclusies en aanbevelingen

In deze conclusies en aanbevelingen is de indeling van het TNS Behaviour Web gebruikt. Daarbij is er veel overlap met de elementen van het Pieterse-model dat in de literatuurstudie is toegepast. Na afloop van alle drie de onderzoeksmodules zijn dit onze conclusies en aanbevelingen.

Gewoontegedrag doorbreken

- Als burgers iets willen weten of regelen, grijpen ze traditioneel eerst naar de telefoon en maken regelmatig een afspraak aan de balie. De overheid bevestigt die gewoonte omdat zij zelf ook burgers nog regelmatig oplossingen via andere kanalen aanbiedt. Desondanks is het digitale kanaal in opkomst. Burgers zijn 'multi channelers' en zetten verschillende kanalen in tijdens de verschillende delen van hun zoekproces. Het digitale kanaal wordt nogal eens gebruikt om informatie op te zoeken. De kans is dat als men eenmaal een begin van de online leercurve heeft doorlopen, men dit kanaal ook verder gaat gebruiken.

Advies: maak het online kanaal in de communicatie met burgers ook het belangrijkste kanaal. Natuurlijk mag er in principe niemand uitgesloten worden en moet iedereen bereikt kunnen worden. Echter, overheden kunnen het online kanaal prominenter centraal zetten om oude routines om te buigen. Zorg er bijvoorbeeld voor dat er op een brief als eerste de mogelijkheid tot online contact vermeld staat (opvallend/vetgedrukt) en daarna pas de andere contactmogelijkheden. Ook binnen websites is het belangrijk om niet al in de eerste tekst (of in het oog springend) te vermelden dat je ook telefonisch contact op kan nemen. De kennis onder burgers vergroten dat bepaalde handelingen tegenwoordig prima online kunnen worden gedaan, is al een belangrijke eerste stap in het aanpakken van gewoontegedrag. Begeleid daarnaast ook burgers die via een traditioneel kanaal contact zoeken met de overheid naar het online kanaal toe, zodat ook zij een eerste ervaring op kunnen doen.

Heuristieken & vuistregels: onbewuste angsten aanpakken

- Burgers ervaren een irrationele angst voor het online regelen van hun overheidszaken. Ze hebben een overdreven gevoel dat er van alles mis kan gaan, omdat ze de gevolgen van hun handeling niet kunnen overzien. Bovendien is er veel angst voor bureaucratische zaken. Deze angst maakt hen huiverig en nerveus voor het online kanaal en blokkeert het vertrouwen om het uit te proberen of door te zetten. Bij twijfel willen ze persoonlijk contact met de overheid.
- Het ambtelijke apparaat voelt eng en ondoorzichtig voor burgers. Sommige burgers lopen zelfs onbewust vast in het digitale kanaal. Dan proberen ze bijvoorbeeld het kwijtschelden van de gemeentebelastingen te regelen op de website van de Belastingdienst. Er is nog onvoldoende kennis van het ambtelijke apparaat om online de weg naar de juiste afdeling (website) te vinden. Verwarring ontstaat ook doordat bepaalde reclamewebsites of adviesbureaus handig kopiëren uit overheidsteksten en zo in de zoekresultaten van burgers komen.

Advies: creëer overzicht voor burgers. Het portaal mijnoverheid.nl is hier een goed voorbeeld van, burgers reageerden hier positief op. Personaliseren van de dialoog, belangrijk om de emotionele kilte van het kanaal te verminderen, wordt dan ook eenvoudiger.

Geef burgers de ruimte voor correctie en geef ze bevestigingen op het goed invullen van diverse onderdelen van een procedure. Bouw de mogelijkheid van een kladversie in. Als handelingen stapsgewijze worden opgebouwd en niet meteen definitief zijn dan kan dit een deel van de angst voor het digitale kanaal wegnemen. Ze kunnen dan experimenteren en als ze overtuigd zijn van hun gedane werk dit verzenden en afronden. Daarna kan door Track & Trace de burger een gevoel van controle houden op zijn procedure.

Context/omgeving: technische barrières verlagen

- Burgers ervaren nog veel technische problemen die hen het gevoel geven dat de overheid nog niet klaar is voor digitaal contact. Enkele voorbeelden hiervan zijn storing op websites en het kwijtraken van gegevens. Het werken met DigiD vinden burgers ook lastig, maar men ervaart dit wel als noodzakelijk en belangrijk. De persoonlijke problemen met DigiD lijken te verdwijnen als men het verschillende keren heeft gebruikt.
- Veel overheidswebsites kunnen gebruiksvriendelijker. Nog te vaak zijn de teksten en navigatie van de websites voor een groot deel van de burgers onbegrijpelijk. Vaak schrikken de hoeveelheid tekst en informatie burgers af. Sommigen stoppen dan met hun poging tot online contact. Veel burgers scannen een tekst en klikken dan door, maar komen daardoor helemaal niet bij de gewenste informatie uit. Daarbij zijn sommige teksten te moeilijk om door het grote publiek begrepen te worden. Veel burgers navigeren via titels en het is daarom onlogisch dat ze via de veelgebruikte 'lees meer'-linkjes naar de rest van de tekst gaan. Daar komt bij dat sommige burgers zelf ook onkundig zijn met digitale facetten zoals het uploaden van documenten en zoeken binnen websites.

Advies: een overheidswebsite moet breed toegankelijk zijn. Burgers interpreteren teksten en categorieën verkeerd en lopen daarom vast. Er is meer behoefte aan het pre-testen van websites. Er zijn best practises in omloop zoals de website van de gemeente Tilburg. Regisseer dat deze kennis gedeeld wordt. Misschien kan het Kenniscentrum Dienstverlening van de VNG hierin een rol spelen.

Steeds meer burgers regelen hun online zaken via tablets (ook ouderen) en mobiele telefoons. Het is belangrijk dat websites hier klaar voor zijn, pas het zogenaamde 'responsive design' meer toe: een website die zich aanpast aan het technische platform.

Persoonlijke moraal: meegaan met de tijd uitstralen

- Het is een trend dat we allemaal meer online gaan. De digitalisering van de overheid past in deze trend. Burgers ervaren daarbij geen conflict in hun eigen moraal. Echter, sommige zaken worden als te persoonlijk (emotioneel) gevonden om het online te regelen. Denk dan aan het regelen van mantelzorg voor zieke ouders of de aangifte van een baby; een traditie waarvoor er (nog) geen online variant bestaat.
- Een punt van aandacht is hierbij het verschil in 'mentale leeftijd' van burgers. Sommige burgers voelen zich jong van geest (ook als het aankomt op digitale trends) en willen de digitale overheidsdienstverlening leren gebruiken. Andere burgers vinden zichzelf op dit vlak wat ouder van geest en hebben het gevoel dat zij moeite hebben het online kanaal te begrijpen omdat ze hier niet mee zijn grootgebracht. Iemands werkelijke leeftijd heeft hier echter weinig mee van doen, het gaat meer om een sociaal zelfbeeld en daarvan afgeleid, het zelfvertrouwen om online zaken te doen.

Advies: besteed in de inhoud, tone of voice en vormgeving aandacht aan passende sfeer zeker als het gaat om zaken die emotioneel diep in het leven kunnen ingrijpen. Geef een 'gezicht' aan zaken die men online kan regelen. Dit kan door het tonen van (fictieve) voorbeeldburgers die hun persoonlijke situatie schetsen en laten zien hoe zij dat online geregeld hebben. Een andere oplossing is meer

realtime online webcare, bijvoorbeeld door de chatfunctie of een forum waarbij burgers met de overheid, maar wellicht ook met andere burgers in contact kunnen komen.

Sociale en culturele normen: hulp vragen bij nemen eerste stap

- Er is een licht positieve druk vanuit de omgeving om mee te gaan in de maatschappelijke ontwikkelingen. Burgers willen in elk geval qua vaardigheden niet achterblijven. Zo spreken kinderen hun ouders aan (andere familieleden vervullen die rol ook) op het online regelen van hun zaken. Men wordt gestimuleerd door opmerkingen als: 'het werkt heel gemakkelijk, dat kun jij ook' en 'dat zou je ook eens op deze manier kunnen regelen.' Familieleden of mensen in de omgeving spelen een belangrijke rol in de leercurve van burgers die nog geen ervaring hebben. Door hun aanmoediging en hulp kunnen ze het proberen en krijgen ze ervaring met het digitale kanaal. De sociale druk is niet heel groot, want het is bijvoorbeeld niet schaamteloos als men overheidszaken via de telefoon of balie regelt. Daarbij zijn veel burgers niet echt op de hoogte hoe anderen in de omgeving hun zaken met de overheid regelen.

Advies: zorg ervoor dat er mogelijkheden zijn voor eerste hulp bij het digitale contact. Een mogelijkheid is door een *linking pin* in sociale omgeving, de gemeenschap of buurt te creëren. Het is niet de bedoeling dat deze persoon de zaken overneemt, maar vooral begeleidt in het beginnen met het opdoen van de ervaring. Hulp vragen en geven, is normaal.

Andere mogelijkheden zijn het aanbieden van cursussen (groot en klein). Een voorbeeld van een kleine cursus is de ABN AMRO die lokaal ouderen in een bijeenkomst leert omgaan met een *e.dentifier*. Een andere mogelijkheid is het creëren van bewustwording in de samenleving, dat het online zakendoen met de overheid niet moeilijk, maar juist slim is (efficiënt, bij de tijd etc.) en dat anderen jou hier heel eenvoudig bij kunnen helpen. We zien twee verschillende reacties bij burgers. Belangrijk hierbij is dat sommige burgers de efficiëntieslag van het online kanaal prettig en interessant vinden. Zij zijn burgers die door meer kennis en ervaring meer van het gewenste gedrag gaan laten zien. Er zijn ook burgers die deze efficiëntieslag niet zo belangrijk vinden en juist de tijd willen nemen voor overheidszaken. Hen stimuleer je niet door de tijdwinst te benadrukken, maar eerder door te laten zien dat ze online alles rustig in hun eigen tijd kunnen uitzoeken.

Kosten-batenbeleving: persoonlijk gemak qua tijd en plaats plus een efficiëntere overheid

- Mensen maken onderscheid in persoonlijke en maatschappelijke kosten en baten. De persoonlijke baten zijn vooral gericht op het tijdstip dat men zaken kan regelen, namelijk op een moment dat het hen het beste uitkomt. Daarnaast vinden vooral ouderen het ook belangrijk dat ze er de tijd voor kunnen nemen. Persoonlijke baten zijn ook dat men alle gegevens op één plek kan terugvinden (weg met de papierwinkel) en dat men niet steeds alle gegevens hoeft in te vullen (vooraf ingevulde formulieren). De persoonlijke kosten zijn dat men weinig ervaring heeft en daarom niet weet of het goed komt als men via het online kanaal zijn zaken regelt.
- De maatschappelijke baten zijn dat de overheid efficiënt moet werken, dat zaken en regelgeving duidelijker worden en dat steeds meer overheidsinstanties met elkaar kunnen samenwerken. De maatschappelijke kosten zijn dat het online kanaal fraudegevoelig is. Daarnaast kan de digitalisering van de overheidsdienstverlening leiden tot werkloosheid. Tevens is het digitale kanaal individualistisch wat kan leiden tot een grotere kloof tussen burgers en de overheid.

Advies: benadruk de ervaren voordelen van het digitale kanaal, zowel de persoonlijke als de maatschappelijke. Het digitale kanaal heeft daarnaast de potentie om een plek te worden waar burgers zekerheden vandaan halen, namelijk de zekerheid dat iets online zwart op wit staat (maar dat imago heeft het digitale kanaal nu nog niet). Ook kan het digitale kanaal een rol vervullen in de wens van burgers dat overheidsinstanties in de toekomst meer met elkaar samenwerken en 'een gedeelde informatiepositie' hebben. Laat daarnaast ook zien dat de overheid werkt aan de veiligheid en

betrouwbaarheid van de online dienstverlening. Laat ook zien dat er 'opvang' is voor de moeilijke gevallen, zodat geen enkele burger tussen wal en schip gaat vallen.

Persoonlijke effectiviteit en haalbaarheid: complexere processen eenvoudiger maken?

- Op dit moment hebben burgers alleen vertrouwen in het online regelen van eenvoudige en eenduidige zaken. Voor de meer complexe en persoonlijke zaken zoekt men al snel een andere route of men irriteert zich eraan dat het online moet.

Advies: wellicht kunnen complexe taken al vereenvoudigd worden, met als aanleiding dat ze online geïmplementeerd moeten worden. Dit is met het parkeervergunningenbeleid in Amsterdam gedaan. Geef de burger daarnaast inzicht in het online proces, zodat hij er meer grip op krijgt. Alles moet in hapklare brokken worden aangeboden. Niet alleen de teksten, maar ook het proces. Men heeft bevestiging, feedback en transparantie nodig bij alle processen. Dit zorgt ervoor dat het zelfvertrouwen in het regelen van online overheidszaken stijgt. Als het zelfvertrouwen stijgt bij eenvoudiger zaken zal men ook het regelen van complexere zaken met de overheid aandurven.

Vertrouwen in online overheid: inspanning qua verbetering diensten en cybercrime tonen

- Burgers hebben vertrouwen in het achterliggende verhaal van de overheid; online heeft de toekomst en een digitale overheidsdienstverlening hoort daarbij. Burgers zijn het eens met het uitgangspunt dat de overheid kostenbesparend wil werken en daarom het digitale kanaal wil gebruiken voor de dienstverlening. De overheid hoort volgens burgers op de kosten te letten en daarom begrijpen ze het verhaal van de overheid ook. Sommige burgers zijn echter wel sceptisch of de verschuiving naar het digitale kanaal op termijn kostenbesparend zal zijn.
- Echter, veel burgers hebben het gevoel dat er nog (te) veel mis gaat zoals: hacken, DigiD, storingen, privacy, cybercrime etc. De overheid kan de veiligheid van het digitale kanaal op dit moment niet garanderen.

Advies: geef achtergrondinformatie over het waarom van beleid of regelgeving. Informeer burgers over welk probleem met een regeling wordt aangepakt en geef ze ook terugkoppeling over het resultaat. Creëer ook vertrouwen in het gevecht van de overheid tegen fouten en misdaad. Er gaan altijd dingen mis, en dat zal altijd zo blijven. De overheid moet transparant zijn over missers en op welke manier ze aan oplossingen werkt. Burgers willen zien dat eraan gewerkt wordt, ook al beseffen ze dat het een eindeloze wapenwedloop is.

Achterblijvende groepen: digibeten blijven helpen

- De omvang van de echte groep digibeten is eigenlijk gering. Afhankelijk van welke definities worden gebruikt, verschillen de cijfers nogal, maar qua orde van grootte is de omvang nu circa 6%-8%. Voor de groei van online interactie van burgers met overheden is het oplossen van barrières voor gemiddelde burgers belangrijker. Het is daarbij wel verstandig om te beseffen dat naarmate de gemiddelde burger verandert juist de positie van achterblijvers steeds problematischer wordt.

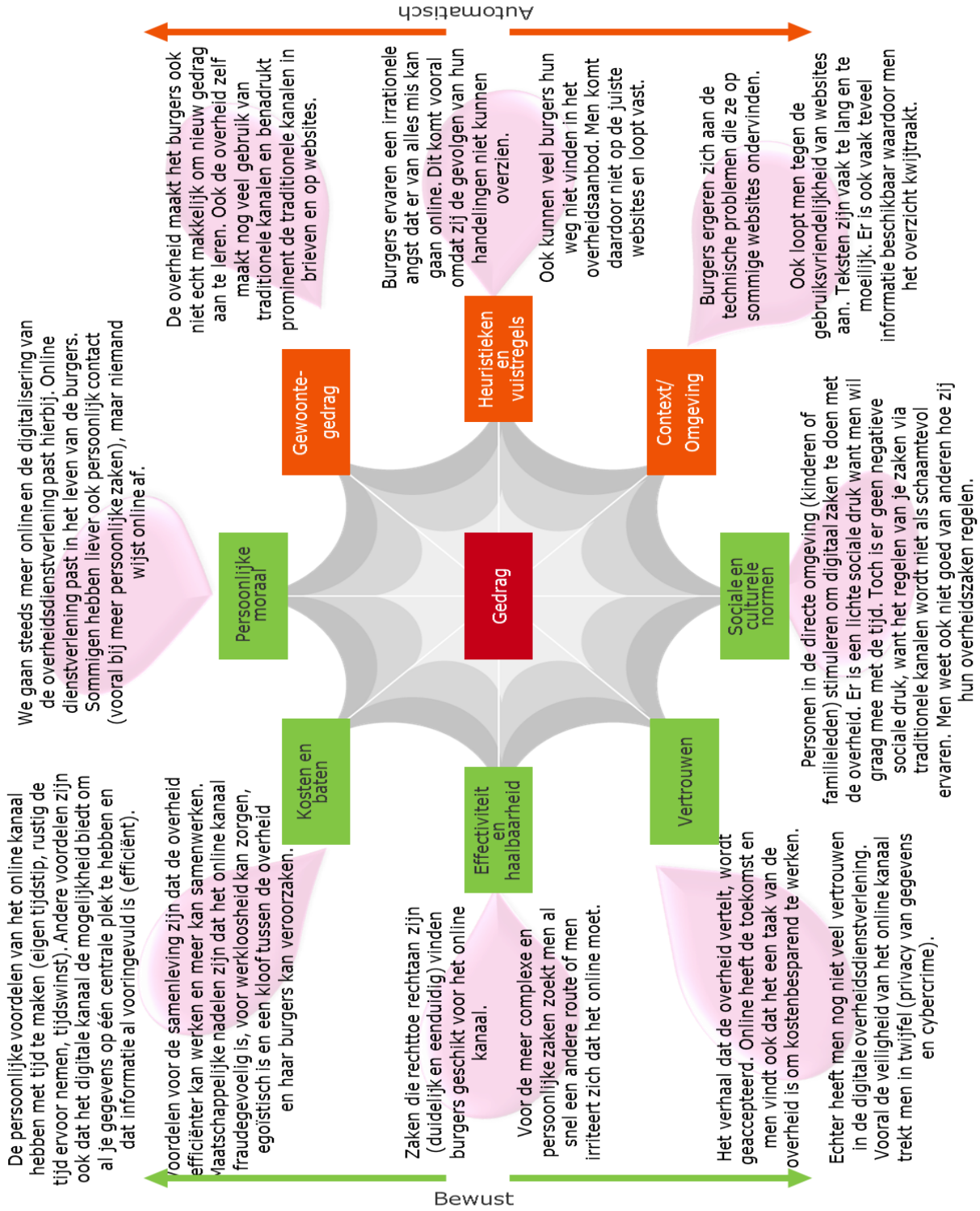
Advies: digibeten die dat willen, kunnen een computercursus volgen. De overheid kan dat op vele manieren stimuleren, onder meer via de openbare bibliotheken en verenigingen als SeniorWeb. Mensen die enigszins computervaardig zijn, maar nog geen gebruik durven maken van de digitale overheid omdat ze niet zeker genoeg van zichzelf zijn, kunnen speciale cursussen volgen. Ook dit kan de overheid op vele manieren stimuleren, bijvoorbeeld in samenwerking met de openbare bibliotheek, SeniorWeb, Computerwijk of Digisterker. Vooral het laatste is speciaal voor mensen die wel met de digitale overheid zaken willen doen, maar het nog niet kunnen. Of door begeleiding te geven bij het digitaal zaken doen met de overheid door hulp op afstand of aan de digitale balie zoals de gemeente Den Haag dat doet, of het UWV bij werk.nl op de zogenaamde werkpleinen.

Tot slot: organisatieverandering nodig in de digitale praktijk bij overheidsorganisaties zelf

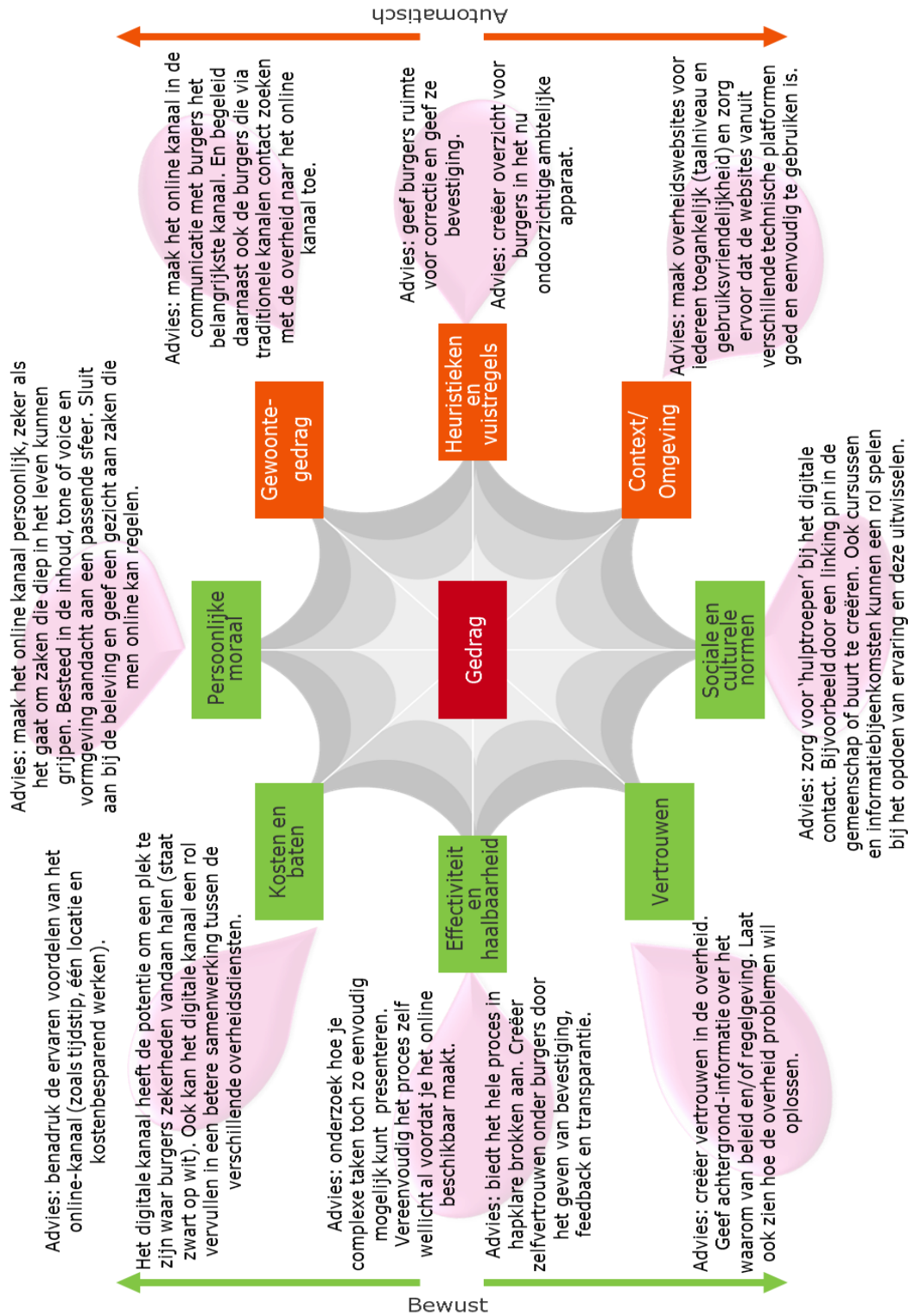
Er is veel kennis voorhanden op diverse plekken in Nederland. Dit onderzoek helpt om die kennis te bundelen zonder dat we compleet kunnen zijn. Echter, om gedragsverandering bij burgers te bewerkstelligen, is het verzamelen van kennis over wat hen beweegt maar de helft van het probleem. Uit de expertmeeting en andere bronnen bleek dat het toepassen van die kennis in overheidsorganisaties veel beter verankerd, geregisseerd en verspreid dient te worden. Om het scherp te stellen: teveel mensen gaan nu over hun stukje van de website, zonder regie.

Op veel plekken in overheidsorganisaties wordt het wiel uitgevonden zonder dat er gebruikgemaakt wordt van al aanwezige technische en psychologische informatie. Bovendien lijkt het erop dat er daarbij teveel vanuit het aanbod wordt geredeneerd en moeten de behoeften van de gebruikers daarbij verdedigd worden. Wellicht kan er landelijk worden gewerkt aan het verzamelen van de beste psychologische kennis en best practises qua oplossingen. Een voorbeeld is een expertisecentrum als onderdeel van het Kenniscentrum Dienstverlening. Daarnaast kan er geadviseerd worden over hoe een betere regie van het digitale kanaal in overheidsorganisaties in de praktijk gebracht kan worden. Dit proces is natuurlijk vergelijkbaar met andere innovaties in organisaties en de bekende processen daarbij. Advisering over organisatieverandering moet daarom ook op dit dossier goed haalbaar zijn.

We hebben zowel de conclusies (figuur 11) als de aanbevelingen (figuur 12) in de onderstaande Behaviour Web-modellen nog eens samengevat.



Bron: TNS NIPO, 2014



Bijlagen

Bijlage 1 Gebruikte bronnen

- Actal, Merkbaar minder regeldruk met digitale formulieren, Den Haag, 6 mei 2013.
- Bandura, A. (1986). *Social Foundations of Thought and Action: A Social Cognitive Theory*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Belastingdienst, Beheerverslag 2011, Den Haag, 2012.
- Boekhoudt, P., *Digisterker, werken met de e-overheid, rapportage intake en evaluatie*, Enschede 2013.
- Bradner, E., and Mark, G., (2001). *Social Presence with Video and Application Sharing GROUP 2001 Conference Proceedings: International ACM SIGGROUP Conference on Supporting Group Work*. pp. 154-161.
- Cabinet Office (6th November 2012) *Digital Efficiency Report*, www.gov.uk.
- Carlson J.R. en Zmud R.W., 1994, *Channel Expansion Theory: A Dynamic View of Media and Information Richness Perceptions*. *Academy of Management Best Papers Proceedings*, Academy of Management, p. 280-284.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Persbericht: Gebruik overheidswebsites stijgt licht*, Den Haag, 29 oktober 2013.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Internetvaardigheden van Nederlanders boven EU-gemiddelde*, Den Haag, 6 mei 2014.
- Dialogic (maart 2013), *Hoe beleven burgers de iSamenleving?*, Amsterdam.
- Dialogic (september 2013), *De digitale (zelf)redzaamheid van de burger: ondersteuning bij de Digitale Overheid 2017*, Utrecht.
- Daft R.L. en Lengel R.H., 1986, *Organizational information requirements, media richness and structural design*, *Management Science*, Vol. 32, nr. 5, p. 554-571.
- Davis, F.D. (1989), *Perceived usefulness, perceived ease of use, and user acceptance of information technology*, *MIS Quarterly*, 13(3): 319-340.
- Deursen, van, A.J.A.M., *Nederlanders slimmer met internet, maar jeugd is weinig kritisch*, *Volkskrant*, 7 mei 2014.
- Deursen, van, A.J.A.M. & Dijk, van, J.A.G.M. (2008) *Digitale vaardigheden van Nederlandse burgers. Een prestatiemeting van operationele, formele, informatie en strategische vaardigheden bij het gebruik van overheidswebsites*. Enschede: Universiteit Twente.
- Deursen, van, A.J.A.M. & Dijk, van, J.A.G.M. (2012). *Tendrapport internetgebruik 2012. Een Nederlands en Europees perspectief*. Enschede: Universiteit Twente.
- Ebbers, W.E., *Overheid mag internet verplicht stellen, digitaal bestuur*, Den Haag, oktober 2012.
- Ebbers, W., Pieterse, W., & Noordman, H. (2008). *Electronic government: Rethinking channel management strategies*. *Government Information Quarterly*, 25(2), 181-201.
- Ebbers, W., *Overheid mag internet verplicht stellen*, www.iBestuur.nl, 2 oktober 2012.
- Ernst & Young, '2017: een brug te ver? Benchmark digitale dienstverlening 2013' *EY Advisory Public Sector*, Amsterdam, oktober 2013.
- Europese Commissie (2012) *Public Services Online, 'Digital by Default or by Detour?'*, *Assessing User Centric eGovernment performance in Europe – eGovernment Benchmark 2012*, Brussel.
- Europese Unie (2012), *e-Government in Denmark*, edition 15. epractice.eu.
- Fulk, J., Schmitz, J., & Steinfeld, C.W. (1990). *A social influence model of technology use*. In J. Fulk & C. Steinfeld (Eds.), *Organizations and communication technology*, (pp. 117-140). Newbury Park, CA: Sage.
- Hernandez, B., Jimenez, J. and Jose Martin, M. 'The impact of self-efficacy, ease of use and usefulness on e-purchasing: An analysis of experienced e-shoppers', in *Interacting with Computers* 21 (2009) 146-156, Elsevier.

- Hofste, A. (2011). 'Wat belangrijk is sturen ze wel met de post' Een onderzoek naar communicatiekanaalkeuzes van kwekers. Essay, Student Theses. FloraHolland, University of Twente.
- Keill, M., & Johnson, R.D. (2002). Feedback channels: Using social presence theory to compare voice mail to e-mail. *Journal of Information Systems Education*, 13(4), 295-302.
- Kruglanski, A.W., Peri, N., and Zakai, D. (1991). Interactive Effects of Need for Closure and Initial Confidence on Social Information Seeking. *Social Cognition: Vol. 9, No. 2*, pp. 127-148.
- Lange, J. (2013), E-Government Service Transactions: A study examining and comparing citizens' choice determinants and evaluation of a traditional and an online service channel. Enschede: University of Twente.
- Logius, Persbericht: Ruim 9 miljoen gebruikers DigiD!, Den Haag, 21 juni 2011.
- Meijer, de., J. Frederiks, R., Knot, C., Teerling, M., ZET-gemeenten, Casesheets resultaten kanaalsturingsacties, Novay, Enschede 2010.
- Nationale Ombudsman, De burger gaat digitaal, Rapportnummer 2013/170, Den Haag, 9 december 2013.
- Oenema, K., (2012) Kanaalvoorkeur, kanaalkeuze en service-evaluatie bij het melden van schade, Universiteit Twente, augustus 2012.
- Rice, R.E. (1993). Media appropriateness: Using social presence theory to compare traditional and new organization media. *Human Communication Research*, 19(4), 451-484.
- Peterson, S.A. (1986). Close encounters of the bureaucratic kind: Older Americans and bureaucracy. *American Journal of Political Science*, 30(2), 347-356.
- Pieterse, W. (2009). Channel Choice: Citizens' Channel Behavior and Public Sector ServiceStrategy. Enschede: Universiteit Twente.
- StatLine, Centraal Bureau voor de Statistiek, ICT-gebruik van personen naar persoonskenmerken, 29 oktober 2013.
- Steyaert, Digitale vaardigheden: geletterdheid in de informatiesamenleving. Den Haag: Rathenau Instituut, 2000, Werkdocument 76.
- The Danish Agency for Digitisation (Digitaliseringsstyrelsen), The eGovernment Strategy 2011-2015 August 2011 (Engelse versie december 2011), Kopenhagen, Denemarken.
- Teerling, M.L., Pieterse, W.J., (2010) Multichannel marketing: An experiment on guiding citizens to the electronic channels, *Government Information Quarterly* 27 (1), 98-107.
- Teerling, M.L., Vos, de, H., Kanaalsturing ten gunste van het digitale kanaal, Novay, Enschede, 2009.
- TNS NIPO, Tevredenheid burgers over overheidsdienstverlening toegenomen, persbericht op www.tns-nipo.com, 11 december 2013.
- TNS NIPO, Kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2013, Amsterdam, 14 november 2013 van Dijk, J., Hanenburg, M., & Pieterse, W. Gebruik van Nederlandse elektronische overheidsdiensten in 2006. Enschede: Universiteit Twente, 2006.
- Wijngaert, van de, L., Dijk, van, J.A.G.M., Tije, ten, S., (2011) De eOverheid op weg. Motieven en gedrag van Nederlandse burgers ten aanzien van het gebruik van de elektronische overheid. Enschede: Universiteit Twente.

Bijlage 2 Discussieleidraad expertmeeting

1. Introductie (tijd: 20 min)

- *Welkom en spelregels (tijd: 5 min)*

Welkom, jullie zijn te gast bij TNS NIPO. Vandaag organiseren wij een expertmeeting in opdracht van het ministerie van BZK. Zoals jullie hebben kunnen lezen, zijn overheden op alle niveaus bezig om de dienstverlening met burgers en bedrijven online te laten verlopen waar dit mogelijk is. Het ministerie van BZK speelt in dat proces een belangrijke rol.

Dit gesprek is een van drie onderdelen van het totale onderzoek. Wij doen hiernaast nog grondige literatuurstudie (m.b.v. prof. Wolfgang Ebbers) en een flink aantal diepgravende kwalitatieve gesprekken met burgers waarin we hun gedrag op dit gebied bevragen en observeren. Tezamen met veel kwantitatief onderzoek dat al gedaan is, hopen we zo te komen tot een grondig verhaal over oorzaken en kansen voor het gebruik van digitale dienstverlening.

Enkele regels voor ons gesprek. Het is een sessie waarin we samen op zoek gaan naar oorzaken en oplossingen voor deze gezamenlijke uitdaging. Discussie, kritiek naar elkaar en zelfs meningsverschillen vergroten het ideeënrijkdom en zijn dus welkom, mits vanuit een constructieve houding ingebracht. We hebben niet voor niets jullie uitgekozen vanwege jullie ervaringen en creativiteit.

We hebben een discussie van circa twee uur. Er kijken twee vertegenwoordigers van het ministerie mee en er worden notulen gemaakt. Het kan dat de meekijkers af en toe een vraag willen inbrengen. Dan krijgen we dat te horen tijdens onze discussie. Na afloop is een borrel met iedereen.

De vertrouwelijkheid is gewaarborgd. Er worden wel notulen gemaakt, maar die worden alleen gebruikt voor het vervolgonderzoek en de eindrapportage. Bij die rapportage is niet herkenbaar wie wat heeft gezegd. We willen wel een namenlijst van deelnemers bijvoegen maar, nogmaals, zonder dat ze gekoppeld zijn aan wie wat heeft gezegd. Als jullie niet genoemd willen worden, horen we dat graag.

Alle experts krijgen het totale eindrapport. We hopen dat jullie daar in je eigen praktijk wat aan zullen hebben. De eindrapportage zal door het ministerie beschikbaar worden gesteld via hun website.

Voorstelrondje: s.v.p. bondig ieders naam, functie en ervaring met dit onderwerp. Kan dit in één minuut?

- *Achtergrond (tijd: 5 min)*

In Nederland is het internetgebruik zeer wijd verspreid. Een ruime meerderheid van de bevolking gebruikt sociale media, doet aan online kopen en online bankieren, op vaste pc's, tablets en smartphones. Echter, dit gedrag blijft achter als het om contacten met en gebruik van online dienstverlening door overheden gaat. Bij het gebruik van overheidsdiensten kiest men vaak voor een bezoek aan de balie, bellen of schriftelijke communicatie. Hoe kan de verandering qua kanaalkeuze – die al bij het bedrijfsleven is opgetreden – ook worden gerealiseerd bij overheidsdiensten? (*Meer informatie staat in de achtergrondinformatie.*)

We zoeken vandaag dus naar de psychologie achter de kanaalkeuzen die burgers maken vanuit de doelstelling hoe we burgers kunnen verleiden om het digitale kanaal te kiezen. Wat zijn daarbij eventueel verschillen tussen groepen burgers? Zijn er daarbij belangrijke verschillen tussen typen overheidsdiensten?

Vervolgens kijken we naar oplossingen: wat kan de overheid op diverse aspecten van haar online dienstverlening verbeteren om mensen te verleiden tot overstappen? En, als er nog tijd over is: wat betekent dit voor processen in de organisatie?

- *Spontane reacties (tijd: 10 min)*

Op basis van jullie eigen ervaringen en de achtergrondinformatie: wat zijn jullie spontane reacties op dit vraagstuk? Kan iedereen in één minuut een individuele reactie geven?

Wat voor soorten online dienstverlening zijn het meest relevant als voorbeeld voor overheden? Wat zien jullie als trends in type online dienstverlening die relevant zijn voor overheidsdienstverlening?

2. De psychologie bij de burgers, in detail (tijd: 60 min)

We behandelen nu de psychologie van burgers bij het veranderen van hun kanaalkeuze richting online. Wat zijn hun barrières en mogelijke stimuli voor een gedragsverandering? We zoeken naar concrete voorbeelden. We zoeken ook naar mooie voorbeelden van aanpakken hoe hiermee om te gaan.

- *Huidig gedrag versus omschakelen richting online (tijd: 10 min)*

Als we zien hoeveel burgers op dit moment voor overheidsdiensten liever voor de telefoon of de balie kiezen, wat staat hun overstap naar online dan in de weg?

- ✓ Zien jullie verschillen in het gedrag afhankelijk van het soort online overheidsdiensten?
- ✓ Welke diensten hebben al een groot bereik? Welke niet? Waardoor? (*bv. gebruiksfrequentie, complexiteit*)
- ✓ Vanuit jullie ervaring: is de kanaalkeuze van sommige diensten eenvoudig te migreren en andere moeilijk? Waarin zitten die verschillen? Voorbeelden?
- ✓ Wat zien jullie aan multi-kanaalkeuze? Dus mensen die een combinatie van twee of meer kanalen gebruiken om een dienst af te nemen. Waardoor komt dit? Wat staat verandering in de weg?
- ✓ Hebben jullie een idee over de (on)bekendheid van online overheidsdiensten?

- *Kwaliteitsbeleving vormgeving online diensten (tijd: 10 min)*

Als jullie kijken naar hoe nu het online dienstenaanbod eruitziet voor burgers, wat vinden jullie dan sterk en zwak vanuit de blik van de gebruikers? Hoe zien jullie het gebruiksgemak voor de burgers? Voorbeelden van veelgemaakte fouten en van best practicus; binnen en ook buiten de overheid.

Denk aan aspecten zoals:

- ✓ vormgeving;
- ✓ functionaliteiten zoals invulformulieren, helpschermen etc.;
- ✓ doorlinken naar andere organisaties die relevant zijn voor een vraag;
- ✓ inhoudelijke kwaliteit van de informatie. Geeft het antwoorden?
- ✓ leesbaarheid, tone of voice van de teksten (bekend met de webrichtlijnen van de overheid);
- ✓ platformen (beschikbaar voor pc's, tablets, smartphones op diverse besturingssystemen).

- *Perceptie voor- en nadelen van overstappen (tijd: 10 min)*

Elke verandering zorgt altijd voor een kosten-batenafweging, zowel rationeel als emotioneel. Wij zien dat mensen onderscheid maken tussen persoonlijke en maatschappelijke kosten en baten, omdat beide aspecten in de psychologie van mensen spelen. (*Interviewer: maak lijsten met toelichting van wat die aspecten voor mensen psychologisch betekenen.*)

Persoonlijke voor- en nadelen

Als burgers veranderen van traditioneel naar online, wat zullen ze dan ervaren als persoonlijke voordelen? Is er daarbij een volgorde van belang?

Hoe kan de kosten-batenperceptie worden gestuurd richting online? Prijsdifferentiatie toepassen?

Maatschappelijke voor- en nadelen

Wat zien burgers als maatschappelijke voordelen van de push door overheden van online interacties?

Wat zien zij als maatschappelijke nadelen van dit beleid?

Hoe zien burgers het relatief belang van persoonlijke versus maatschappelijke voor- en nadelen?

- ✓ Zien jullie duidelijke verschillen binnen de typen dienstverlening?
- ✓ Zien jullie duidelijke segmenten binnen de burgers met verschillend gedrag en houding?

- *Overstappen: persoonlijke barrières? (tijd: 10 min)*

Vaak als mensen weten en ook vinden dat veranderen zin heeft dan betekent dat nog niet dat ze zelf de stap ook daadwerkelijk nemen (*roken en afvallen als voorbeeld*). Verandering betekent altijd psychologische barrières overwinnen, hoezeer je ook overtuigd bent van het nut.

Wat zijn volgens jullie barrières bij burgers voor het nemen van de stap? Emotionele onzekerheden?

Wat kunnen stimuli zijn voor het nemen van de stap? Wat neemt barrières en onzekerheden weg?

- ✓ Wat zijn jullie ervaringen op dit vlak met vergelijkbare migratietrajecten? Voorbeelden van oplossingen? (*probeer mogelijkheden, bevestigende communicatie, educatie*)

- *Imago van de overheid: speelt dat een rol? (tijd: 5 min)*

Als de overheid met een verhaal komt over de noodzaak voor online dienstverlening, hoe valt dat?

Speelt het imago van overheden een rol in de verandering van kanaalkeuze?

Wat speelt er dan? (*vertrouwen, veiligheid, transparantie, eerlijkheid, effectiviteit, efficiency*)

Hoe kunnen eventuele imago problemen opgelost worden?

- *Persoonlijke waarden en normen: welke rol? (tijd: 5 min)*

Overstappen van traditioneel naar online dienstverlening; hoe past dat bij hoe iemand zelf wil zijn? (*innovatief versus traditioneel, meer sociaal of juist individualistisch georiënteerd*)

Voor veranderen van kanaalkeuze: hoe kunnen waarden barrières zijn en hoe kunnen ze stimulerend werken?

Op welke waarden kan een overheid inspelen? Hoe dan?

- *Sociale omgeving: welke rol kan die spelen? (tijd: 5 min)*

Vanuit jullie ervaring: welke invloed hebben mensen in de directe omgeving van iemand die een dienst wil gebruiken? Welke mensen zijn hiervoor dan relevant? (*familie/vrienden, maar ook relevante adviseur per dienst*) Hoe kunnen we omgaan met sociale omgevingsbarrières en -stimuli? (*hulp vragen*)

- *Samenvatting (tijd: 5 min)*

Als we denken aan de doelstelling van migratie van burgers richting online communicatie en dan alles samenvatten: wat zien jullie als barrières en stimuli voor migratie richting online dienstverlening door overheden?

	Barrières	Stimuli
Huidig vs. nieuw gedrag		
Kwaliteit vormgeving		
Voor- & nadelen -persoonlijk -maatschappelijk		
Veranderbarrières		
Imago overheid		
Persoonlijke waarden		
Sociale omgeving		

We gaan nu dieper in op oplossingen.

3. Strategie voor migratie naar onlinekanaalkeuze (tijd: 40 min)

We hebben net een overzicht gemaakt van de sterke en zwakke kanten van het huidige beleid van de overheid ter bevordering van de gewenste kanaalkeuze. We hebben natuurlijk al ideeën voor verbetering besproken. We gaan daarop nu dieper in om tot ideeën voor een strategie te komen.

- *Prioriteiten in de migratiestrategie (tijd: 10 min)*

Gelet op wat we net hebben besproken: wat zouden dan jullie prioriteiten zijn?

Wat is een top 3-5 van acties om te ondernemen?

- ✓ Kiezen jullie voor bepaalde diensten om mee te beginnen?
- ✓ Kiezen jullie voor onderscheid van strategie voor bepaalde doelgroepen?

- *Psychologische aspecten van de migratiestrategie (tijd: 10 min)*

Wat (en hoe dan) kan er beter op de volgende onderwerpen:

- ✓ Betere voor-/nadelenbeleving? (*persoonlijk en maatschappelijk*)
- ✓ Verlagen drempelvrees/persoonlijke haalbaarheid van overstappen? Ondersteuning, geleidelijk?
- ✓ Meer geloofwaardigheid afzender en zijn verhaal over overstappen?
- ✓ Slimmer inspelen op persoonlijke waarden?
- ✓ Slimmer inzetten van sociale omgeving?

- *Verbeteringen in de productvormgeving (tijd: 10 min)*

Wat zouden in de technische vormgeving van de online diensten de oplossingen zijn?

Interviewer: denk eventueel aan aspecten zoals:

- ✓ vormgeving;
- ✓ functionaliteiten;
- ✓ doorlinken naar andere organisaties in een vraagstuk;
- ✓ leesbaarheid, tone of voice;
- ✓ platformen (beschikbaar voor pc's, tablet, smartphones en op diverse besturingssystemen).

- *Communicatie over de online diensten (tijd: 10 min)*

Hoe verminderen we onbekendheid? Wat is een mix van traditionele en online communicatiemiddelen?
Welk middel heeft dan welke functie? Goede voorbeelden?

- Organisatieverandering achter de migratiestrategie (optioneel)

Welke adviezen hebben jullie over het aanpassen van interne organisatie aan de nieuwe strategie?

- ✓ Structuur- en cultuurveranderingen in de organisatie?
- ✓ Do's en Dont's: valkuilen en oplossingen in overheidsorganisaties.
- ✓ Qua planning: wat zijn realistische planningen, naar jullie ervaringen?

- *Afsluiting*

Samen met BZK: laatste ronde van adviezen richting de klant?

Dank, vertrouwelijkheid!

Bijlage 3 Deelgenomen experts expertmeeting

- Maarten Louman, Partner bij Qiy
- Robbin te Velde, Principal researcher Dialogic
- Wolfgang Ebbers, Associé PBLQ
- Piet Boekhoudt, Stichting Digisterker
- Herman de Kievith, Dienst publiekszaken gemeente Den Haag
- Yvon van den Boer, PHD media, communicatie en organisatie Universiteit Twente
- Wiep Hamstra, Zelfstandig adviseur overheidswebsites
- Bas Volleberg, Belastingdienst
- Fransje Verheij, Sociale Verzekeringsbank

Bijlage 4 Gespreksleidraad burgers

1. Introductie (tijd: 5 min)

Doel: het onderzoek toelichten en de respondent op zijn gemak stellen en leren kennen.

- a) Introductie: Welkom, wat doet TNS NIPO en wie ben ik?
- b) Doel: Het onderzoek gaat over zaken die je digitaal kunt regelen en hoe deze online activiteiten verbeterd kunnen worden. Jij bent gevraagd om deel te nemen aan het onderzoek.
- c) Wij zijn ontzettend benieuwd naar jouw mening en jouw ervaringen. Er zijn geen goede of foute antwoorden.
- d) Huisregels: er worden notulen gemaakt door een collega en we maken een video-opname voor intern gebruik. Jouw naam zal nergens genoemd worden. Via schermen kan er worden meegekeken.
- e) Voorstellen: Kun je kort iets over jezelf vertellen. Wie je bent, waar kom je vandaan, wat doe je zoal/wat houdt je bezig?

2. Huidig gedrag online (tijd: 10 min)

Doel: een beeld krijgen van de respondent en wat hij/zij momenteel allemaal digitaal doet.

- a) Hoe online ben jij eigenlijk?
 - Hoe vaak ben je online?
 - Wat doe je zoal digitaal?
- b) Wat zijn zaken die jij online/digitaal regelt?
 - Waarom doe je dat online?
 - Wie biedt dat aan? / Met wie doe je zaken? Waarom?
 - Hoe vaak doe je dat online?
 - Wat vind je van deze online service/dienst?
 - Wat is goed aan deze service/dienst? En wat is minder?
 - Kun je voorbeelden van positieve/negatieve ervaringen benoemen?
- c) Voor welke serieuze vragen gebruik jij het digitale kanaal?
 - Wat maakt dit aantrekkelijk voor jou?
 - Wat gaat minder goed? Waar erger jij je aan?
- d) Steeds zaken gaan via het online kanaal. Wat merk jij hiervan? (eventueel inbreng: waterschap, energiebedrijven)
 - Wat vind je van deze ontwikkeling? Wat is positief? Wat is een zorg?
- e) Als je terugkijkt op de afgelopen jaren, in hoeverre ben jij steeds meer online gaan regelen? Waar blijkt dat uit?
 - Op welk gebied ben je meer zaken online gaan doen? Wat voor activiteiten doe je juist online?
 - In hoeverre heb je daarbij bepaalde barrières moeten overwinnen? Welke precies? Hoe is dat gegaan? Wat was daarvoor nodig?
 - Op welke gebied ben je zaken juist niet via het online kanaal gaan regelen? Waarom is dit?
 - Wat houdt je tegen? Onder welke omstandigheden zou je wel meer online regelen?
 - In hoeverre past online je zaken regelen in de toekomst bij jou?

3. Perceptie van de overheid en ervaring met diensten (tijd: 20 min)

Doel: een beeld krijgen van hoe de respondent de overheid ziet en de ervaringen die hij/zij heeft met overheidsdienstverlening. Vraag terug te denken aan wat de herinneringen zijn aan wat toen de indrukken waren ...

- a) Met welke diensten van de overheid heb jij wel eens te maken gehad? [afgelopen jaar]
 - Wat was de aanleiding?
 - Wat was hier positief aan?
 - Wat voelde minder goed?
 - Kun je dit toelichten?
 - Heb je een idee welke zaken je allemaal nog meer met de overheid kunt regelen?
- b) Op welke manier regel jij je zaken met de overheid? (*per middel en dienst uitvragen*)
 - Waarom koos je die manier? Waarom kies je hiervoor?
 - Wat waren voor jou de voordelen?
 - Wat voelde je als nadelen?
 - Indien digitaal: hoe was dit? Eventueel: welke hobbels overwonnen?
- c) Ook de overheid wil steeds meer zaken online met burgers regelen en afhandelen. Wat merk je daarvan?
 - Wist je dat je praktisch alle overheidsdiensten ook digitaal/online kunt regelen?
 - Wat vind je daarvan?
- d) Voor welke overheidsdiensten is digitaal contact volgens jou mogelijk?
 - Wat zijn dan de voordelen? Voor jou? Voor overheid? (*denk aan: gemak/tijd/geld*)
 - Zijn er zaken die je met de overheid moeten regelen die je nu nog niet online doet, maar wat wel zou kunnen?
- e) Voor welke overheidsdiensten is digitaal contact volgens jou *niet* wenselijk?
 - Waarom is dit niet wenselijk? (afstand/emotie)
 - Wat houdt jou momenteel tegen om meer online zaken te regelen met de overheid?
 - Wat zou jou helpen om vaker online zaken te regelen met de overheid?
- f) *Opdracht:* hier heb ik vijftien kaartjes met overheidsdiensten (services van de rijksoverheid, uitvoeringorganisaties en gemeenten), kun jij deze in drie stapels leggen. Services die jij geschikt acht om online te regelen, services die jij niet geschikt acht voor het digitale kanaal en een stapel met services waarvan je twijfelt of dit wel of niet wenselijk/mogelijk is (helemaal) online te regelen.
- g) Als we het hebben over de overheid, welke associaties heb je daar dan bij? Welk gevoel heb jij bij de overheid? Kun je dat in een aantal woorden beschrijven?
 - Waarom noem je dit woord? Kun je het toelichten?
 - Als je zaken online regelt met de overheid, in hoeverre vertrouw je dit dan? Indien minder/geen vertrouwen: waar komt dit door? Wat zijn redenen?

4. Life event (+ casus) (tijd: 20 min)

Doel: door middel van een specifiek life event het huidige gedrag van de respondent met een overheidsdienst in kaart brengen.

- a) In het afgelopen jaar ben je/heb je <life event.....> en heb je contact gehad met <.....>. Kun je eens vertellen hoe dat precies is gegaan? (denk eens terug aan hoe dat precies ging ... *eerst spontaan laten vertellen*)
- Op welke manier deed je dat?
 - Wat deed je als eerste? Wat deed je daarna?
 - Waar/hoe heb je naar informatie gezocht?
 - Hoe wist je waar je moest zijn?
 - Waarom deed je het op die manier?
 - Waren er ook andere manieren (op de hoogte)?
 - Wat is je ervaring met deze manier?
 - Als er gebruikgemaakt is van diverse kanalen: welke rol vervult dit kanaal voor jou?
 - Waarom koos je voor dit kanaal? Wat leverde dit kanaal jou op?
 - Welke voordelen had dat voor jou?
 - Welke nadelen had dat voor jou?
- b) Waarom heb je deze aanvraag niet (volledig) digitaal gedaan?
- Wat houdt jou tegen? [goed doorvragen!]
 - Wanneer zou je het wel digitaal doen/gedaan hebben? Wat is daarvoor nodig?
- c) Welke rol heeft je omgeving hierbij gespeeld?
- In hoeverre hebben vrienden, familie (of adviseurs) je geholpen?
 - Wat hebben zij gedaan?
- d) Graag wil ik samen met jou een aanvraag digitaal gaan doen op deze laptop. Zou je mij kunnen laten zien hoe je dit gaat aanpakken?
- Hoe ga jij te werk?
 - Waar loop je tegenaan? / Wat vind je lastig?
 - Welke vragen komen er in je op?
 - In hoeverre gaat dit jou makkelijk/moeilijk af? Waarom?
 - Was dit anders dan verwacht? Waar ligt dat aan?
 - Wat vind jij nu belangrijk bij het doen van deze aanvraag online?
 - Wat zijn voor jou de voordelen van deze manier (online)?
 - Wat zijn voor jou de nadelen van deze manier (online)?
 - Wat maakt dat het goed gaat / wat maakt dat het je irriteert?
 - Wat speelt hierbij een rol (*denk aan gemak/tijd/geld/afstand/emotie*)
- e) Hoe gaat jouw omgeving om met het regelen van zaken met de overheid? Hoe regelen zij dit?
- Doen zij dat digitaal of juist niet?
 - Wat voor dingen doe je zelf?
 - Wanneer schakel je hulp van je familie/partner/vrienden in?
 - Wie zou jou steunen / wie is hier negatief over?

5. Suggesties online aanbod (tijd: 10 min)

Doel: suggesties uit expertmeeting aandragen.

- a) De overheid verwacht dat digitale contacten met burgers efficiënt zijn. Het zal op termijn voor zowel de burger als de overheid kosten en tijd besparen.
 - Wat vind je van dit idee? Vind je dit een geloofwaardig verhaal? Vind je dat het nodig is om hier aandacht aan te schenken? Waarom wel/waarom niet?
- b) Wat heb jij nodig om (vaker) digitaal/online contact te leggen met de overheid? Wanneer zou jij je zaken wel graag digitaal met de overheid willen regelen?
- c) Suggesties... Ik wil een aantal ideeën bij je toetsen. Wat vind je hiervan? Is dit een mogelijke oplossing? Zou dit je helpen? Waarom wel/niet?
 - Simulatiefuncties: soms is het mogelijk informatie op proef in te vullen en dan te zien wat er gebeurt. Bijvoorbeeld dat je een aantal gegevens invult om te zien of je in aanmerking komt voor [een bouwvergunning of kinderbijslag]
 - Tweedeling in informatievoorziening: soms is informatie eigenlijk best ingewikkeld. Dan zouden we kunnen kiezen voor een korte supersimpele samenvatting en daarbij de mogelijkheid door te klikken voor die mensen die zich willen verdiepen naar uitvoerige informatie.
 - Bevestiging: bij alle 'acties' die je online doet bij een overheidsdienst krijg je een bevestiging toegestuurd. Ofwel per e-mail ofwel direct op de website zichtbaar.
 - Devices: niet alleen via laptop of pc, maar de dienst werkt ook goed via een tablet of smartphone.

6. Samenvatting (tijd: 5 min)

- a) Wat houdt jou het meeste tegen om online contact te maken met de overheid?
- b) Wat stimuleert jou het meest om online contact te maken met de overheid?
- c) Zou je anderen online overheidsdiensten aanbevelen? Waarom wel/niet?

7. Afsluiting (tijd: 5 min)

Interviewer: loopt even naar de meekijkruimte om te informeren of er nog prangende vragen zijn.

- a) Wil je nog iets benoemen/zeggen wat niet aan bod is geweest?

Kaarten (15):

- studiefinanciering aanvragen;
- een bijstandsuitkering aanvragen;
- huurtoeslag aanvragen;
- een Ziektewetuitkering aanvragen;
- een melding maken van verstoring van de openbare ruimte;
- een verhuizing doorgeven;
- een paspoort aanvragen;
- je pasgeboren kind aangeven;
- een bouwvergunning aanvragen;
- aanvragen van een parkeervergunning;
- aanvraag aanpassingen aan woonruimte vanwege ziekte;
- vergoeding voor mantelzorg aanvragen;
- professionele hulp voor mantelzorg;
- terugbetalen van je studiefinanciering/lening;
- bezwaar maken tegen de hoogte van de WOZ-waarde;
- een afspraak maken bij het gemeenteloket;
- een kwijtschelding aanvragen voor gemeentebelastingen.

Bijlage 5 Deelgenomen burgers

m/v	Lft	Opleiding	Op welke manier heeft u de laatste aanvraag gedaan?	Welke van de onderstaande overheidsdiensten heeft u voor het laatst gebruik gemaakt?
Vrouw	35	laag	Schriftelijk	Uitkering aangevraagd omdat ik langdurig ziek ben
Vrouw	64	hoog	Via de website (het internet)	Huurtoeslag
Vrouw	53	laag	Via de website (het internet)	Huurtoeslag
Man	19	hoog	Via de website (het internet)	Studiefinanciering aangevraagd
Vrouw	62	hoog	Via de balie / via een afspraak	Uitkering aangevraagd omdat ik langdurig ziek ben
Man	21	hoog	Via de website (het internet)	Studiefinanciering aangevraagd
Vrouw	48	laag	Via de balie / via een afspraak	Ik heb een sollicitatieplicht bij het UWV omdat ik werkloos ben
Man	29	hoog	Via de website (het internet)	Vergoeding omdat ik zorg draag voor een familielid
Man	56	hoog	Via de website (het internet)	Ik heb een sollicitatieplicht bij het UWV omdat ik werkloos ben
Vrouw	62	laag	Via de website (het internet)	Uitkering aangevraagd omdat ik langdurig ziek ben
Man	63	hoog	Via de telefoon	Ik heb een afspraak gemaakt bij het gemeenteloket
Vrouw	39	hoog	Schriftelijk	Ik heb kwijtschelding aangevraagd voor de gemeentebelastingen
Vrouw	45	hoog	Via e-mail	Uitkering aangevraagd omdat ik langdurig ziek ben
Man	42	middel	Schriftelijk	Ik heb bezwaar gemaakt tegen de hoogte van mijn WOZ-waarde
Man	37	hoog	Via de website (het internet)	Uitkering aangevraagd omdat ik werkloos ben geworden
Man	27	middel	Via de balie / via een afspraak	Uitkering aangevraagd omdat ik werkloos ben geworden
Man	40	middel	Via de website (het internet)	Ik heb een sollicitatieplicht bij het UWV omdat ik werkloos ben
Man	53	middel	Via de website (het internet)	Uitkering aangevraagd omdat ik werkloos ben geworden
Vrouw	32	middel	Schriftelijk	Ik heb kwijtschelding aangevraagd voor de gemeentebelastingen
Vrouw	62	middel	Via de balie / via een afspraak	Huurtoeslag
Vrouw	32	hoog	Via de website (het internet)	Toeslag voor kinderopvang
Man	45	hoog	Via de telefoon	Ik heb kwijtschelding aangevraagd voor de gemeentebelastingen
Vrouw	34	hoog	Via de balie / via een afspraak	Ik heb een afspraak gemaakt bij het gemeenteloket
Vrouw	61	hoog	Via de balie / via een afspraak	Aanvraag voor een verbouwing (bij het omgevingsloket)

Bijlage 6 Screening van de burgers

1. Heeft u in de afgelopen 12 maanden van een van onderstaande overheidsdiensten gebruik gemaakt? U kunt meer antwoorden geven. *<random voorleggen>*

- Ik heb een aanvraag gedaan voor kinderbijslag (bij SVB)
- Ik heb een aanvraag gedaan voor toeslag voor kinderopvang (bij de Belastingdienst)
- Ik heb een aanvraag gedaan voor huurtoeslag (bij de Belastingdienst)
- Ik heb een aanvraag ingediend voor een verbouwing (bij het omgevingsloket)
- Ik of iemand in mijn gezin is een opleiding gestart en daarvoor heb ik studiefinanciering aangevraagd (bij DUO)
- Ik of iemand in mijn gezin heeft een opleiding afgerond / is gestopt en daarvoor heb ik de studiefinanciering beëindigd (bij DUO)
- Ik heb een uitkering aangevraagd omdat ik werkloos ben geworden (bij het UWV)
- Ik heb een sollicitatieplicht bij het UWV omdat ik werkloos ben (geworden)
- Ik heb een uitkering aangevraagd omdat ik langdurig ziek ben (geweest)
- Ik heb een aanvraag gedaan voor vergoeding omdat ik zorg draag voor een familielid (mantelzorg)
- Ik heb een melding gemaakt van verstoring van de openbare ruimte (gemeente)
- Ik heb bezwaar gemaakt tegen de hoogte van mijn WOZ-waarde (gemeente)
- Ik heb een afspraak gemaakt bij het gemeenteloket (gemeente)
- Ik heb kwijtschelding aangevraagd voor de gemeentebelastingen (gemeente)
- Ik ben verhuisd en heb een verhuizing doorgegeven (gemeente)
- **Geen van deze <screen out>**

2. Op welke manier(en) heeft u contact gehad met de overheidsinstantie of gemeente om uw aanvraag of melding te kunnen doen? *<inlezen antwoord vraag 1>*

- Via de website (het internet)
- Telefonisch
- Schriftelijk
- Via de e-mail
- Via de balie / via een afspraak
- **Weet ik niet**, want iemand anders heeft het volledig voor mij gedaan **<screen out>**

3. Heeft u hulp gehad bij het doen van deze aanvraag of melding?

- Ja, ik heb familie of vrienden om hulp of advies gevraagd
- Ja, ik heb de betreffende instantie / gemeente om hulp of advies gevraagd
- Ja, ik heb een organisatie om hulp of advies gevraagd (bijv. maatschappelijk werker)
- Nee, ik heb het helemaal zelf gedaan

4. Op welke manier heeft u deze aanvraag of melding uiteindelijk gedaan?

- Via de website (het internet) **<ga naar 5a>**
- Via e-mail **<ga naar 5b>**
- Via de telefoon **<ga naar 5b>**
- Schriftelijk **<ga naar 5b>**
- Via de balie / via een afspraak **<ga naar 5b>**

5a. Hoe makkelijk of moeilijk vond u het om deze aanvraag of melding via de website (het internet) te doen?

- Heel gemakkelijk **<screen out>**
- Geen probleem, maar het heeft niet mijn voorkeur
- Niet makkelijk, maar ik kom er wel uit
- Moeilijk **<ga naar 6>**

5b. U heeft bij de vorige vraag de website / het internet niet aangevinkt. Waarom heeft u geen gebruikgemaakt van de website / het internet om uw aanvraag te doen?

- Ik kan niet goed met een computer overweg <ga naar 5c>
- **Ik heb geen toegang tot het internet <screen out>**
- Ik heb geen vertrouwen in digitale dienstverlening <ga naar 5c>
- Ik weet niet goed hoe dat online werkt <ga naar 5c>
- Ik wist niet dat het mogelijk was om dit online te doen <ga naar 5c>
- **Mijn partner regelt de online zaken altijd <screen out>**
- Online heeft niet mijn voorkeur voor contact met de overheid <ga naar 5c>
- **Ik heb geen DigiD <screen out>**
- Anders, namelijk: ... <ga naar 5c>

5c. Stel dat u deze aanvraag alleen nog maar digitaal zou kunnen doen, hoe moeilijk of makkelijk is het dan voor u?

- **Dat zou ik heel prettig vinden <screen out>**
- Dat zou geen probleem zijn voor mij, maar het heeft niet mijn voorkeur
- Dat zou niet makkelijk zijn voor mij, maar ik kom er wel uit
- Dat zou heel moeilijk zijn voor mij
- Dat zou onmogelijk zijn voor mij

6. Van welke van de onderstaande diensten heeft u **zelf** wel eens **online** gebruik gemaakt?

- Internetbankieren
- Webwinkels (zoals bol.com)
- Boekingssites (zoals voor hotels, restaurants of vliegreizen)
- Belastingaangifte
- Routeplanner (zoals ANWB of NS)
- Geen van deze

Verdeling life events:

Geboorte kinderen (4 gesprekken)

- ✓ Ik heb een aanvraag gedaan voor kinderbijslag (bij SVB)
- ✓ Ik heb een aanvraag gedaan voor toeslag voor kinderopvang (bij de Belastingdienst)

Verandering woonsituatie (4 gesprekken)

- ✓ Ik heb een aanvraag ingediend voor een verbouwing (bij het omgevingsloket)
- ✓ Ik ben verhuisd en heb een verhuizing doorgegeven (gemeente)

Opleiding starten (2 gesprekken)

- ✓ Ik heb een aanvraag voor studiefinanciering gedaan (bij DUO)
- ✓ Ik heb een verzoek gedaan tot beëindiging studiefinanciering (bij DUO)

Werkloos worden (4 gesprekken)

- ✓ Ik heb een uitkering aangevraagd omdat ik werkloos ben geworden (bij het UWV)
- ✓ Ik heb een sollicitatieplicht bij het UWV omdat ik werkloos ben (geworden)

Langdurig ziek of zorg dragen voor familielid (6 gesprekken)

- ✓ Ik heb een uitkering aangevraagd omdat ik langdurig ziek ben (geweest)
- ✓ Ik heb een aanvraag gedaan voor vergoeding omdat ik zorg draag voor een familielid (mantelzorg)

Overig, situatie met de gemeente (4 gesprekken)

- ✓ Ik heb een melding gemaakt van de openbare ruimte (bij het gemeenteloket)
- ✓ Ik heb bezwaar gemaakt tegen de hoogte van de WOZ-waarde (gemeente)
- ✓ Ik heb een afspraak gemaakt bij het gemeenteloket (gemeente)
- ✓ Ik heb kwijschelding aangevraagd voor de gemeentebelastingen (gemeente)