

E-government: de vraagkant aan bod

Een inventarisatie van de wensen en verwachtingen van burgers over de elektronische overheid.

Eindrapport

Dialogic: innovatie & interactie
in opdracht van
het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Utrecht, 31 mei 2001

Auteurs:
Frank Bongers
Christiaan Holland
Rob Bilderbeek
Rens Vandeberg

Inhoudsopgave

<i>Inhoudsopgave</i>	2
1. Inleiding	4
1.1. Achtergrond en aanleiding van het onderzoek	4
1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	5
1.3. Onderzoeksmethode	5
1.4. Leeswijzer.....	8
2. De elektronische overheid	9
2.1. Inleiding	9
2.2. Een introductie van de term elektronische overheid.....	9
2.3. Buitenlandse consultaties over de elektronische overheid.....	10
3. Toegang en gebruik, digitale kloof en contacten met overheden	12
3.1. Inleiding	12
3.2. Toegang tot ICT en de digitale kloof	12
3.3. Gebruik van ICT.....	16
3.4. Redenen om geen internet te gebruiken.....	18
3.5. Contacten met de overheid: wel of geen ICT?	20
3.6. Tot slot.....	24
4. Overheid en ICT: meningen van de burger	25
4.1. Inleiding	25
4.2. Een beeld van de burger over de overheid.....	25
4.3. Financiering van op ICT gebaseerde diensten.....	30
4.4. Contacten met of zonder ICT.....	31
4.5. Eisen aan een contact met overheidsinstellingen.....	32
4.6. Tot slot.....	35
5. Privacy, democratie en diensten	36
5.1. Inleiding	36
5.2. Privacy.....	36
5.3. Democratie	42
5.4. Diensten.....	48
5.5. Tot slot.....	54
6. Conclusie en aanbevelingen	56
Bronnen	66
Bijlage 1. Toelichting op de onderzoeksmethode	68
Bijlage 2. Deelnemerslijst expertpanels	71
Bijlage 3. Kruistabel duur en frequentie internetgebruik	72

1. Inleiding

*“We will deliver public services to meet the needs of citizens,
not to the convenience of service providers”
Modernising Government, March 1999*

De directie Informatiebeleid Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft *Dialogic: innovatie & interactie* verzocht te onderzoeken welke wensen en verwachtingen er leven onder ‘de burger’ over een *elektronische* overheid. Als gevolg van de opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT) kunnen overheidsinstellingen steeds meer diensten digitaal aanbieden. Democratische processen zoals verkiezingen en discussies over actuele, politieke problemen kunnen ook ondersteund worden met ICT. Tegen deze achtergrond speelt op BZK de vraag welke verwachtingen ‘de burger’ zelf koestert ten aanzien van een elektronische overheid. In dit onderzoek proberen we dat te achterhalen door ‘de burger’ zelf aan het woord te laten, kortom: de vraagkant aan bod. De *snelle* lezer kan een samenvattend overzicht van de resultaten van dit onderzoek lezen in hoofdstuk 6.

1.1. Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

Door de opkomst van ICT, zoals het internet, is er in de communicatie en interactie tussen overheid en burger een veelbelovend kanaal bijgekomen. Dit medium heeft een aantal bijzondere communicatieve kenmerken. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan onafhankelijkheid van tijd en plaats, mogelijkheden voor differentiatie naar doelgroepen en personalisatie, voor interactie en feedback, voor afwikkeling van diensten en transacties en vooral het vermogen om enorme hoeveelheden informatie via multimediale technieken te kunnen ontsluiten. Een elektronische overheid gaat uiteraard over meer dan alleen internet, maar het is evident dat de hoge verwachtingen die er op dit moment leven op het punt van elektronische informatievoorziening, dienstverlening en zelfs besluitvorming voor een groot deel herleidbaar zijn tot de potentie en vooral de snelle diffusie van het internet. Natuurlijk zijn er meerdere toepassingen van ICT van belang. Hierbij denken we aan bijvoorbeeld *smart cards*, biometrie, elektronische betaalmiddelen, maar ook aan de *back office*: de overheidsorganisatie achter het elektronisch loket.

Het nadenken over en het vormgeven van de elektronische overheid is volgens *Dialogic* op dit moment sterk aanbodgedreven door de nadruk op technologische mogelijkheden enerzijds en te behalen efficiencywinst voor overheidsorganisaties anderzijds. De overheidsorganisaties lijken zelf aan het stuur te zitten en gaan bepalen hoe burgers met hen kunnen communiceren. Desondanks zijn er ontwikkelingen gaande die deze aanbodgedreven mentaliteit op losse schroeven zet. Bij de overheid groeit immers ook het besef dat een *elektronische* overheid pas succesvol wordt naarmate diensten die digitaal aangeboden worden, aansluiten op de wensen en behoeften van de gebruikers: de burger. Om deze wensen en behoeften vast te stellen, is dit *verkennende vraagonderzoek* (ook wel consultatie) uitgevoerd. In deze consultatie passeert een aantal vragen de revue zoals: wat wil ‘de burger’ nu eigenlijk? Hoe kijkt ‘de burger’ aan tegen zijn relatie en communicatie met de overheid? Aan wat voor soort overheidsinformatie en dienstverlening bestaat behoefte? Wil men elektronisch stemmen? Welke kanalen of media hebben de voorkeur? Wat voor motieven hebben burgers als gebruikers van elektronische dienstverlening? Wordt de overheid wel voldoende vertrouwd als het gaat om het veilig behandelen van persoonlijke gegevens? Een rijk palet van vragen, waarvan we in de komende hoofdstukken de meest interessante resultaten laten zien.

1.2. Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het vertrekpunt van dit onderzoek is de volgende probleemstelling:

Welke ICT-toepassingen op welke terreinen kunnen op instemming rekenen c.q. hebben de voorkeur bij welke groepen burgers? Spiegelbeeld van deze vraag is logischerwijs: Welke ICT-toepassingen op welke terreinen kunnen op afkeuring rekenen bij welke groepen burgers?

Om betekenisvolle uitspraken van burgers te verkrijgen zullen we hen moeten confronteren met specifieke ICT-toepassingen op specifieke beleidsterreinen. Daarbij maken we een onderscheid tussen twee functies, namelijk informatievoorziening en dienstverlening enerzijds en democratische processen anderzijds. Dit onderscheid is uitgewerkt in de volgende twee onderzoeksvragen:

1. *Welk onderscheid bestaat er in de voorkeuren, oordelen en ervaringen van burgers op het punt van ICT-toepassingen in:*
 - *Informatievoorziening en dienstverlening*
 - *Democratische processen?*
2. *Welke van de verkregen inzichten (do's en don'ts, suggesties voor nieuwe toepassingen) lenen zich voor het genereren en versterken van draagvlak voor nieuwe toepassingen onder grote groepen burgers op het gebied van:*
 - *Informatievoorziening en dienstverlening*
 - *Democratische processen?*

Deze probleemstelling en onderzoeksvragen vormen de rode draad voor de consultatie.

1.3. Onderzoeksmethode

We hebben gekozen voor een opzet met kwantitatieve en kwalitatieve instrumenten. Daarnaast is gekozen voor een combinatie van *computer-mediated* instrumenten, dat wil zeggen een enquête op internet en panelbijeenkomsten met elektronische vergadersystemen en meer gangbare gereedschappen zoals een schriftelijke enquête en panelbijeenkomsten zonder een elektronische vergadersysteem (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1. Overzicht onderzoeksinstrumenten

	Kwantitatief	Kwalitatief
Computer-mediated	Internet enquête	Burger- en expertpanel <i>met</i> een elektronisch vergadersysteem
'Traditioneel'	Schriftelijke enquête	Desk research Burger- en expertpanel <i>zonder</i> een elektronisch vergadersysteem

Het kwantitatieve onderdeel (m.n. de schriftelijke enquête) beoogt zoveel mogelijk borg te staan voor methodologisch verantwoorde uitspraken over de Nederlandse bevolking middels een representatieve steekproef. De kwalitatieve aanpak, in de vorm van burgerpanels, beoogt met name het bereiken van voldoende diepgang in de informatie, met name waar het gaat om het spanningsveld tussen al dan niet gewenste toepassingen en om het inkleuren van opvattingen van burgers. Het onderzoek bestaat uit zeven stappen, waarin de onderzoeksinstrumenten deels parallel en volgtijdelijk zijn ingezet. Deze stappen zijn:

1. Desk research
2. 1^o Expertpanel
3. 1^o Burgerpanel
4. Verspreiding van de vragenlijsten

5. Verwerking van de vragenlijsten
6. 2^e Expertpanel
7. 2^e Burgerpanel

We behandelen elke stap in het kort. Meer informatie over de onderzoeksmethode staat in bijlage 1.

Stap 1: desk research

Middels *desk research* hebben we publicaties over de elektronische overheid op het internet verzameld. Op deze wijze hebben we inzicht gekregen in recente ontwikkelingen in binnen- en buitenland. Het resultaat staat in de bronnenlijst. We hebben extra gelet op reeds uitgevoerde burgerconsultaties. Het materiaal heeft als inspiratiebron gediend voor ons onderzoek. Door het rappe tempo waarin de ontwikkelingen zich voordoen en de daarmee samenhangende publicatiestroom hebben we tot aan de eindrapportage geregeld nieuwe bronnen verzameld.

Stap 2: 1^e expertpanel

In het *1^e expertpanel* (11 oktober 2000) hebben we de belangrijkste resultaten van de desk research voorgelegd aan een aantal deskundigen. Het betreft lijsten van beleidsterreinen, ICT-toepassingen en functies. De experts hebben deze lijsten mondeling en elektronisch (met een elektronisch vergadersysteem) aangevuld, verbeterd en de items geprioriteerd. In feite was de workshop een beperkte validering van de onderwerpen en items voor de vragenlijst.

Stap 3: 1^e burgerpanel

Vervolgens hebben we een vragenlijst opgesteld. Het *1^e burgerpanel* (9 november 2000) in Delft heeft gediend als 'proefkonijn' voor het pretesten van de schriftelijke vragenlijst (benodigde tijd voor het invullen, begrijpelijkheid instructies en vragen e.d.).

Stap 4: verspreiding van de vragenlijsten

We hebben gestreefd naar een respons van *1.000 ingevulde schriftelijke enquêtes*. Daartoe is een a-selecte steekproef genomen van 4.000 adressen uit de PTT telefoongids. Naar deze huishoudens is de vragenlijst verspreid. De schriftelijke respons was 720 (18%) waarvan 707 vragenlijsten bruikbaar zijn. Dat is minder dan de doelstelling. Redenen voor de lagere respons zijn:

- Het moment waarop de enquête verspreid is (tussen Sinterklaas en Kerst). De feestmaand levert meestal een iets lagere respons op. Een reminder had – vanwege de vertraagde post in deze maand – geen zin.
- Het onderwerp en de lengte van de enquête zijn voor veel mensen toch nog erg lastig.
- Een aantal mensen heeft de vragenlijst leeg teruggestuurd met redenen als: 'ik ben te oud' etc.

Het gaat te ver om op basis van de schriftelijke respons uitspraken te doen voor de *gehele* Nederlandse bevolking. Een respons van 707 vragenlijsten heeft methodisch immers beperkingen. Uiteraard kunnen we wel uitspraken doen over deelpopulaties en kunnen we trends benoemen, maar we zijn voorzichtig met uitspraken als 'de Nederlander vindt ...'. Overigens hebben we de respons aangevuld met een elektronische enquête (zie box 1.1).

Box 1.1. De internet-enquête

Een verkorte versie van de schriftelijke vragenlijst stond tussen 1 december 2000 en 19 januari 2001 op internet (<http://www.digitale-overheid.nl/>). Deze website was onder meer gelinkt met overheid.nl, webdam.nl, vng.nl en ministervanboxtel.nl. Via deze route hebben 190 personen de vragenlijst ingevuld. We realiseren ons dat het hier geen representatieve groep respondenten voor de Nederlandse samenleving betreft. De *online* respons betreft vooral ambtenaren, adviseurs, politici, ICT-managers en studenten die professioneel bezig zijn met de elektronische overheid. Dit bleek uit de motivatie die men bij de aanmelding voor het burgerpanel kon invullen.

Stap 5: verwerking van de vragenlijsten

De *vragenlijsten zijn verwerkt* in tabellen met populaties, gemiddelden, standaardafwijkingen en frequenties. In het rapport is zoveel mogelijk gekozen voor grafieken, omdat eventuele verschillen dan visueel het meest duidelijk worden. Bij de analyse hebben we waar nodig en wenselijk uitsplitsingen

gemaakt naar de achtergrondkenmerken van respondenten, bijvoorbeeld leeftijd, geslacht en internettoegang. Deze uitsplitsingen bieden de mogelijkheid om de steun of afkeur voor ICT-toepassingen onder burgers te differentiëren naar verschillende groepen. Er zijn ook andere achtergrondkenmerken gemeten, maar deze komen minder vaak terug in de uitsplitsingen (bijv. opleiding, inkomen, samenstelling huishouden, arbeidssituatie, omvang gemeente e.d.). Vertekeningen in de schriftelijke respons (bijv. relatief veel mannen) hebben we middels het toekennen van gewichten voor leeftijd en geslacht gecorrigeerd (zie bijlage 1). Tijdens de analyse is duidelijk geworden dat met name de elektronische respons lijdt onder een sterke *bias* (zie box 1.2).

Box 1.2. Vertekening in de elektronische respons

De respons op de elektronische vragenlijst betreft geen doorsnee groep burgers (90% is HBO+ en ruim de helft is beroepsmatig met ICT bezig, waarvan velen met *e-government*). Deze groep 'klakkeloos' optellen bij de schriftelijke respons is methodisch onzuiver: de *schriftelijke* burgerconsultatie loopt het risico te onttaarden in een burgerconsultatie met een stevige elektronische 'expertsaus'. **Vandaar dat de schriftelijke respons als basis voor de analyse is genomen.** Het is methodisch zuiverder om binnen de schriftelijke respons een uitsplitsing te maken tussen *online* en *off line* respondenten. Beide groepen zijn door de schriftelijke enquête op dezelfde wijze benaderd en kunnen dus ook makkelijker vergeleken worden. Verder is de verdeling binnen de groep schriftelijke respondenten met een internetaansluiting veel representatiever dan de groep die de enquête *online* heeft ingevuld. Tot slot zijn de elektronische respondenten uit zichzelf naar de vragenlijst gestapt (een vorm van zelfselectie), terwijl de schriftelijke respondenten door ons a-select aangeschreven zijn. De resultaten van de *online* respons passeren daarom alleen geregeld de revue als de mening van de *voorhoedegroep* of de *early adopters*. *Early adopters* zijn mensen die een innovatie zoals *e-government* relatief snel oppikken en gebruiken.

Stap 6: 2^e expertpanel

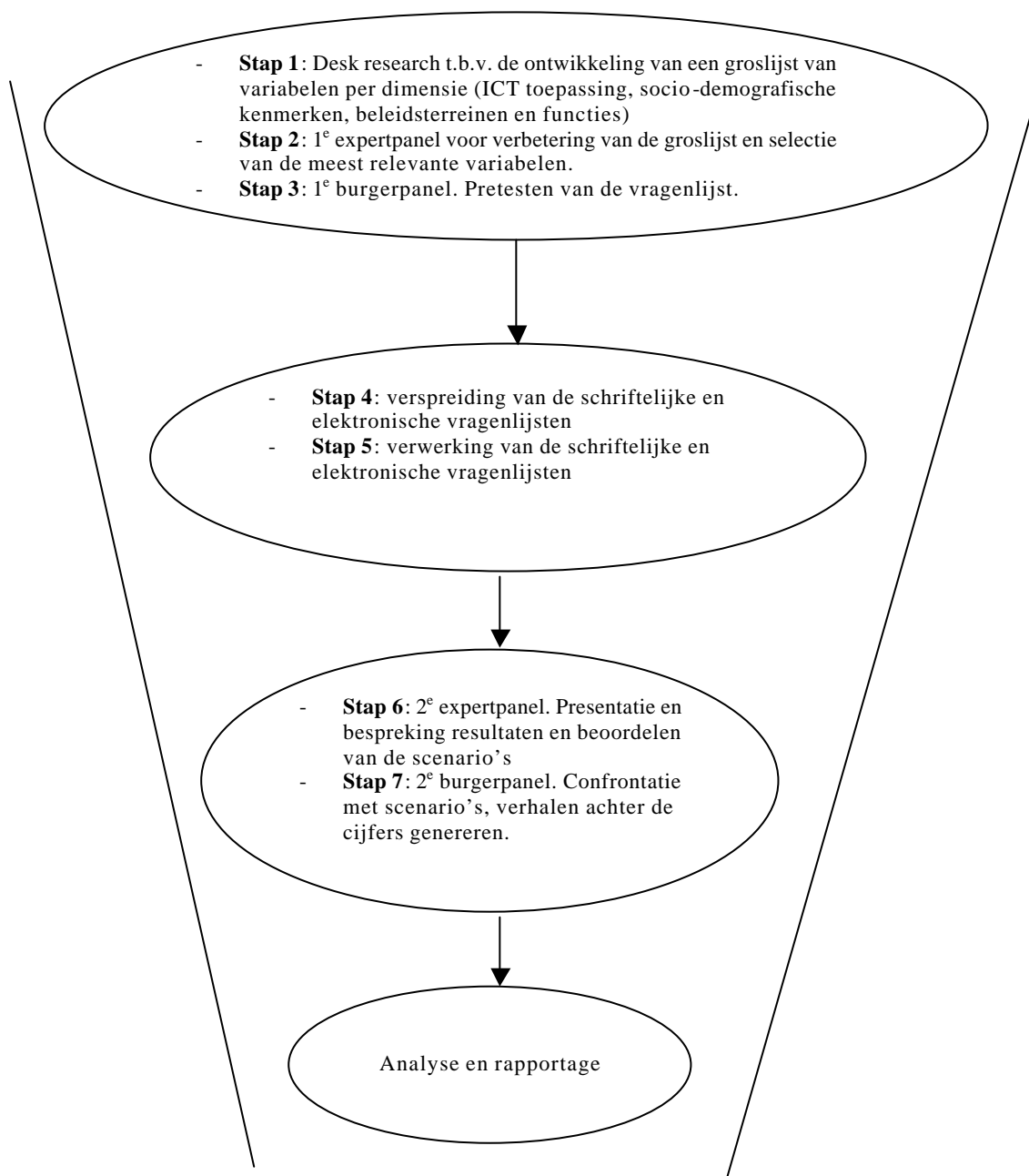
Op basis van de eerste, ongewogen resultaten is een *2^e expertpanel* (16 februari 2001) bij elkaar gekomen. Dit panel kreeg de gelegenheid om op de resultaten te reageren. De discussie is gevoerd aan de hand van vijf thema's: 'kennis en leren', 'privacy', 'proactieve dienstverlening', 'digitale democratie' en 'vertekening in respons'. De resultaten in de vragenlijsten die betrekking hadden op deze thema's bleken genoeg munitie te bieden voor discussie. De resultaten van het panel hebben gedeeltelijk als input gediend voor het *2^e burgerpanel*.

Stap 7: 2^e burgerpanel

Uit de 158 aanmeldingen¹ voor het *2^e burgerpanel* (3 maart 2001) hebben we twee groepen van 17 personen samengesteld, waarvan één groep met een elektronisch vergadersysteem werkte, de ander zonder. We hebben daarbij gelet op geslacht, motivatie en woonplaats. Tussen de – met name elektronische – aanmeldingen zaten veel 'experts' (consultants, wetenschappers, studenten en ambtenaren). We hebben deze groep zoveel mogelijk buiten het panel gelaten. Het moest immers een burgerpanel zijn en geen verkapt expertpanel. Voorrang kregen de schriftelijke aanmeldingen waarop geen e-mailadres vermeld stond. Op deze wijze hoopten we ook de burger zonder ICT-toegang en ervaring aan het woord te laten komen in het panel. Dat is deels gelukt. Tijdens de panelbijeenkomst hebben twee groepen parallel gediscussieerd over vijf thema's: 'overheid & ICT', 'privacy', 'democratie', 'diensten' en 'zichtbaarheid'. De discussies over deze onderwerpen werden aangezwengeld met twee korte en concrete scenario's per thema. De resultaten zijn gebruikt om meer 'verhalen achter de cijfers' te krijgen en het cijfermateriaal te illustreren.

Op de volgende pagina staat een schematisch overzicht van de onderzoekaankpak.

¹ De elektronische en schriftelijke vragenlijsten bevatten een aanmeldingsformulier voor het burgerpanel.



Figuur 1.1. Schematische weergave van stappen in het onderzoek

1.4. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk staan we kort stil bij onze *quick scan* van literatuurbronnen over de elektronische overheid. Vanaf het derde hoofdstuk presenteren we de resultaten van het onderzoek, dat wil zeggen dat we aandacht besteden aan de uitkomsten van de schriftelijke (en elektronische) vragenlijsten en aan de burgerpanels. In hoofdstuk 3 geven we aandacht aan de ICT-geletterdheid van de respondenten: in hoeverre hebben ze al toegang tot ICT? Hoe vaak gebruiken ze computers en internet? Ook kijken we naar contactmomenten van burgers met de overheid. Hoofdstuk 4 staat stil bij de opvattingen van burgers over de overheid in het algemeen en over de overheid en ICT. In hoofdstuk 5 lichten we enkele thema's uit, namelijk privacy, democratie en diensten. Het laatste hoofdstuk is een conclusie met aanbevelingen en kan als samenvatting van de andere hoofdstukken gelezen worden. In de bijlagen staan een toelichting op de onderzoeksaanpak en de deelnemerslijsten van de expertpanels.

2. De elektronische overheid

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij recente literatuur over de elektronische overheid. Het betreft met name buitenlandse beleids- en onderzoeksrapporten die in rap tempo verschijnen op het internet. We pogen zo meer greep te krijgen op het begrip *e-government*. Voorts hebben deze bronnen gediend als inspiratie voor het opstellen van de vragenlijsten en de organisatie van de burger- en expertpanels. Allereerst staan we stil bij het begrip elektronische overheid. Vervolgens besteden we aandacht aan ervaringen met consultaties in het buitenland.

2.2. Een introductie van de term elektronische overheid

Brede en smalle definities

De elektronische overheid (of *e-government*) is een relatief nieuw fenomeen dat sterk in ontwikkeling is. We zien zowel zeer brede als zeer smalle definities. Omdat het onderwerp zeer beweeglijk is, is het lastig een *duurzame* definitie van *e-government* te geven. We bevinden ons op dit moment midden in een grote golf van *e-government* initiatieven en publicaties: het is moeilijk voorspelbaar waar deze golf eindigt. Het is ook moeilijk voorspelbaar hoe de technologieën die *e-government* mogelijk maken zich in de nabije toekomst ontwikkelen. *E-government* lijkt in rapporten en andere publicaties op een openeinde- of containerbegrip voor allerlei ICT-gerelateerde activiteiten van overheden (bijv. Boyle, 1999; *Miami-Dade County E-government Working Group*, 2000). Vanuit die invalshoek is *e-government* niet nieuw maar bestaat het al decennia lang: computers en telefoons worden immers al lang ingezet door de overheid. Aan de andere kant zien we ook een *vernauwing* van het begrip op basis van de internethype. De neiging bestaat om *e-government* te reduceren tot alle internet-initiatieven van overheden (bijv. Momentum Research Group, 2000). *E-government* gaat uiteraard om meer dan alleen internet (via de computer of anderszins). Het gaat ook om elektronische communicatie via andere platforms zoals digitale televisie en *smart cards* (zie bijv. Vlaamse Regering, 2000). Opvallend is dat veel definities in de eerste plaats gericht zijn op elektronische dienstverlening en het *online* beschikbaar stellen van informatie door overheden. Begrippen als 'één loket', 'geïntegreerde diensten', 'one stop shopping' en 'back office' worden veelvuldig geassocieerd met *e-government*. *E-government* is echter breder. Het heeft ook betrekking op de ondersteuning van democratische processen zoals (interactieve) beleidsvorming en verkiezingen (Alcock & Lenihan, 2000).

Hoge verwachtingen

Beleidsmakers en onderzoekers koesteren vaak hoge verwachtingen over *e-government* (bijv. Department of Communications, Information Technology and the Arts, 2000; Boyle, 2000). Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Een hogere kwaliteit van dienstverlening door overheidsorganisaties omdat overheidsorganisaties ingericht worden op basis van het perspectief van de burger (een vraaggestuurd gebruikersperspectief).
- Diensten kunnen geïntegreerd, gestroomlijnd en geïndividualiseerd worden (bijv. *location-based services*).
- Lagere kosten voor dienstverlening (o.a. door een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van overheidsorganisaties) en dus een lagere prijs voor de gebruiker (bijv. vermindering van transactiekosten).
- Laagdrempelige toegang tot diensten en (actuele) informatie door onafhankelijkheid van tijd en plaats.
- Het verbeteren van beleids- en besluitvormingsprocessen.
- Horizontale en verticale integratie van overheidsinstellingen.
- Het verbeteren van de relatie tussen de burgers en de overheid en het revitaliseren van democratische processen en instituties.

Onze interpretatie

Electronic Government is de verzamelnaam die wij gebruiken voor allerlei diensten (informatie, communicatie en transactie) en processen (beleidsprocessen, besluitvorming en workflow) die de overheid afwikkelt via (open of gesloten) elektronische netwerken. Internettechnologie is daarin beeldbepalend. In onze ogen heeft *e-government* als aandachtsgebied ook betrekking op de vraag welke organisatieveranderingen bij de overheid nodig zijn om diensten en processen een digitale transformatie te kunnen laten maken (de *back office*). Tot slot gaat *e-government* ook over veranderende relaties tussen burgers en overheden zoals verschuivende verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld burgers die processen aansturen) als spiegelbeeld van de veranderingen in dienstverlening en werkprocessen.

Voor dit moment en voor het doel van dit onderzoek stellen we vast dat het bij *e-government* gaat om het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (computers, internet en e-mail e.d.) teneinde de volgende aspecten in de relatie tussen de overheid en de burger te ondersteunen:²

- **Vernieuwing en verbetering van dienstverlening van overheidsinstellingen aan burgers :** bijvoorbeeld maatwerk voor de gebruiker, laagdrempelige toegang (365 dagen per jaar, 7 dagen per week en 24 uur per dag op elke plek), uitwisseling van informatie, integratie van diensten, transacties tussen overheden en burgers.
- **Vernieuwing en verbetering van democratische processen en instituties:** bijvoorbeeld verbetering van beleids- en besluitvorming, interactieve beleidsvorming, communicatie tussen burgers en overheden, verkiezingen.
- **Een vraaggerichte inrichting van overheidsinstellingen** bijvoorbeeld transformatie van overheidsorganisaties naar inrichting volgens de logica van de burger die geholpen wenst te worden, horizontale en verticale integratie van overheidsinstellingen, (g)één loket functie.

De genoemde aspecten zijn niet noodzakelijk verbonden met ICT. Daarmee wordt meteen duidelijk dat ICT in *e-government* vooral een **ondersteunende** rol speelt, maar dat zij wel een accelerator is om na te denken over de inrichting van overheidsinstellingen en de functies die zij vervullen. Duidelijk is dat *e-government* ons uitnodigt na te denken over de wijze waarop de overheid georganiseerd is vanuit het perspectief van de burger en welke functies overheden gebruiken om tegemoet te komen aan de behoeften van de burgers.

2.3. Buitenlandse consultaties over de elektronische overheid

Omdat de burger in de landen om ons heen waarschijnlijk in enige mate overeenkomsten vertoont met de Nederlandse burger, hebben we in de aanloop van het onderzoek ook inspiratie opgedaan bij vergelijkbare buitenlandse burgerconsultaties. Een aantal landen – zoals Canada en de Verenigde Staten – is al heel ver met burgerconsultaties in de vorm van klanttevredenheidsonderzoek. De afgelopen tijd zijn er verschillende buitenlandse burgerconsultaties over een elektronische overheid verschenen (bijv. Universiteit van Texas, 2000; *Council for Excellence in Government*, 2000, 1999; Erin Research, 1998; *Center for Technology in Government*, 2000). In onze zoektocht naar buitenlandse ervaringen rondom de elektronische overheid is ons het volgende opgevallen:

- Angelsaksische en Scandinavische landen bezitten een voorsprong bij de uitrol van *e-government*, maar andere landen, zoals Nederland, zijn met een inhaalslag bezig (zie ook *Accenture*, 2001).
- De bestaande structuur van het openbaar bestuur heeft grote invloed op de uitrol van *e-government*. In federale staten (bijv. Verenigde Staten en Australië) spelen deelstaten een belangrijke rol in de ontwikkeling van de elektronische overheid.

² In dit onderzoek laten we bedrijven buiten beschouwing.

- Hoe groter de overheid hoe groter de taak van overheidsinstellingen om diensten en informatie digitaal te ontsluiten. In Europese landen wordt bijvoorbeeld tussen de 45 en 55% van het nationaal product via de publieke sector besteed. In de Verenigde Staten is dat slechts 25%. In Europa behoren onderwijs, zorg en inkomensverzekeringen vaker tot het publieke domein (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2000).
- In de meeste Westerse landen krijgt de elektronische overheid structureel aandacht. De mate waarin verschilt echter per land. In sommige landen worden aparte ministers en *task forces* in het leven geroepen (bijv. VK), terwijl in andere landen de aandacht op nationaal niveau voorzichtig van de grond komt (bijv. Duitsland).
- Veel landen besteden aandacht aan een digitale tweedeling: een situatie waarin bepaalde groepen in de samenleving een achterstand hebben in ICT-toegang, -gebruik en -vaardigheden. Op dit terrein zijn rapporten verschenen in Nederland (SCP, 2000), het Verenigd Koninkrijk (*Department of Trade and Industry*, 2000), de Verenigde Staten (*Department of Commerce*, 1999) en Ierland (*Information Society Commission*, 2000).

Uiteindelijk geeft elk land of elke overheidsinstelling een eigen invulling aan het begrip *e-government*. Ondanks deze variatie overlappen definities, doeleinden en kenmerken van *e-government* elkaar sterk. De overheden in landen met een hoge ICT-penetratie en waar relatief veel *e-government* initiatieven bestaan, lopen voorop met burgerconsultaties, bijvoorbeeld de Verenigde Staten en Canada. In andere landen bestaat ook het besef dat *e-government* vraaggericht moet zijn (bijv. Verenigd Koninkrijk en Duitsland). In de meeste burgeronderzoeken wordt eerst aandacht besteed aan het algemene beeld dat burgers van de overheid hebben. Dit beeld is van invloed op de wensen en verwachtingen van burgers ten aanzien van een *elektronische* overheid. Opmerkelijk is dat burgers verwachten dat een elektronische overheid een negatief beeld over de overheid kan verbeteren, bijvoorbeeld doordat *e-government* kan helpen om criteria die burgers belangrijk vinden in dienstverlening en communicatie met de overheid te ondersteunen.

In de Verenigde Staten is vastgesteld dat verschillende bevolkingsgroepen gevarieerde wensen en verwachtingen hebben ten aanzien van de mogelijkheden van elektronische overheid. Achterstandsgroepen in ICT zijn ook sceptischer ten aanzien van de mogelijkheden van *e-government*. In andere landen kan dit uiteraard ook een rol spelen. De zorg over een digitale tweedeling bestaat ook hier. Gelijkertijd wordt echter duidelijk dat de ICT-penetratie sterk toeneemt en dat de tweedeling niet noodzakelijk blijft bestaan. Naarmate voorbeelden van *e-government* concreter worden, neemt in het buitenland de steun voor deze toepassingen onder de bevolking toe. Wel bestaan er zorgen over veiligheid en privacy.

In de burgerconsultaties wordt weinig aandacht besteed aan specifieke doelgroepen die met ICT bediend kunnen worden. Er is weinig aandacht voor proactieve dienstverlening. Belangrijke conclusie is in ieder geval dat de buitenlandse consultaties enkele interessante items hebben opgeleverd die in de volgende hoofdstukken (waarin de resultaten van de Nederlandse burgerconsultatie behandeld worden) aan de orde komen.

3. Toegang en gebruik, digitale kloof en contacten met overheden

3.1. Inleiding

In dit en de volgende hoofdstukken presenteren we de resultaten van de schriftelijke en elektronische enquêtes. Naast deze resultaten besteden we aandacht aan de bevindingen uit het tweede burgerpanel.³ Dat panel is bij elkaar gekomen om sommige onderwerpen uit de vragenlijst uit te diepen.

In dit hoofdstuk behandelen we de toegang tot en het gebruik van ICT. Daarbij hoort ook aandacht voor de digitale kloof en contacten van burgers met de overheid. Aangezien we in dit onderzoek de mening van de burger peilen over ICT is het van belang te weten op welke kennis en ervaring deze mening is gebaseerd. We verwachten dat regelmatige gebruikers van ICT meer kennis en ervaring met deze hulpmiddelen hebben opgedaan en dat ze een ander oordeel kunnen geven over het gebruik van ICT door de overheid in de relatie met de burger. Dat neemt niet weg dat we de mening van de burger zonder ICT kennis even belangrijk vinden. Dit hoofdstuk behandelt achtereenvolgens:

- De *toegang* tot ICT en meningen over de digitale kloof (3.2.).
- Het *gebruik* van ICT (3.3.).
- *Redenen* om geen internet te gebruiken (3.4).
- Ervaringen en meningen van burgers over (non-)elektronische *contacten* met de overheid (3.5).

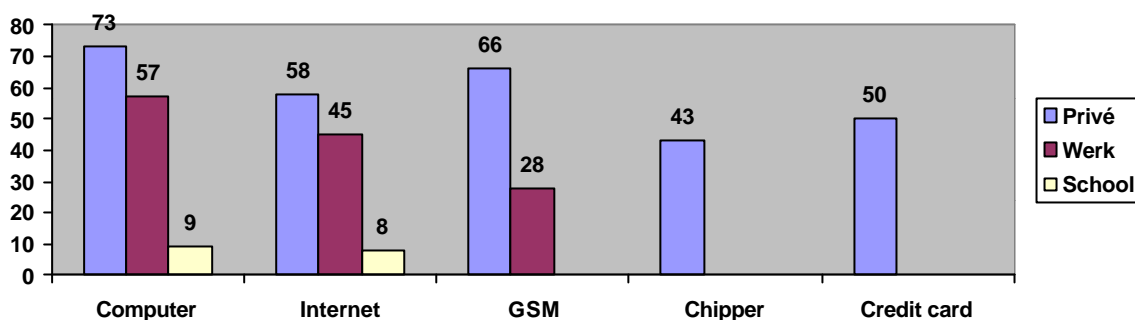
De leidraad voor dit hoofdstuk is de *schriftelijke* vragenlijst. Als gezegd, de respondenten van de elektronische vragenlijst zijn voornamelijk hoogopgeleide mannen tussen de 30 en 55 jaar die veelal professioneel met ICT (en het onderwerp elektronische overheid) bezig zijn. Deze respondenten zijn een minder representatieve groep die feitelijk een ‘voorhoede’ van ICT-gebruikers vormt. We spiegelen de resultaten van de elektronische vragenlijst af en toe aan de resultaten van de schriftelijke vragenlijst waarvan de – gecorrigeerde – respons meer representatief is voor de bevolking. Relevante opmerkingen uit het burgerpanel over onderwerpen die aan de orde komen, worden in alle hoofdstukken in afzonderlijke boxen behandeld.

3.2. Toegang tot ICT en de digitale kloof

De elektronische overheid komt pas tot wasdom wanneer de overheid en de burger toegang tot ICT hebben: de overheid om diensten en informatie aan te bieden, de burger om van deze diensten en informatie gebruik te kunnen maken. We beginnen dit hoofdstuk met het bepalen van de penetratie van ICT-hulpmiddelen aan de vraagkant, bij de burgers: we hebben gevraagd in hoeverre burgers beschikken over ICT-hulpmiddelen zoals computers, internet/e-mail, mobiele telefonie en elektronische betaalmiddelen (samen: toegang tot ICT). De meting betreft uiteraard een momentopname. Veel verwante onderzoeken maken duidelijk dat de penetratie van ICT snel toeneemt en dat de houdbaarheidsdatum van cijfers over ICT-penetratie beperkt is.

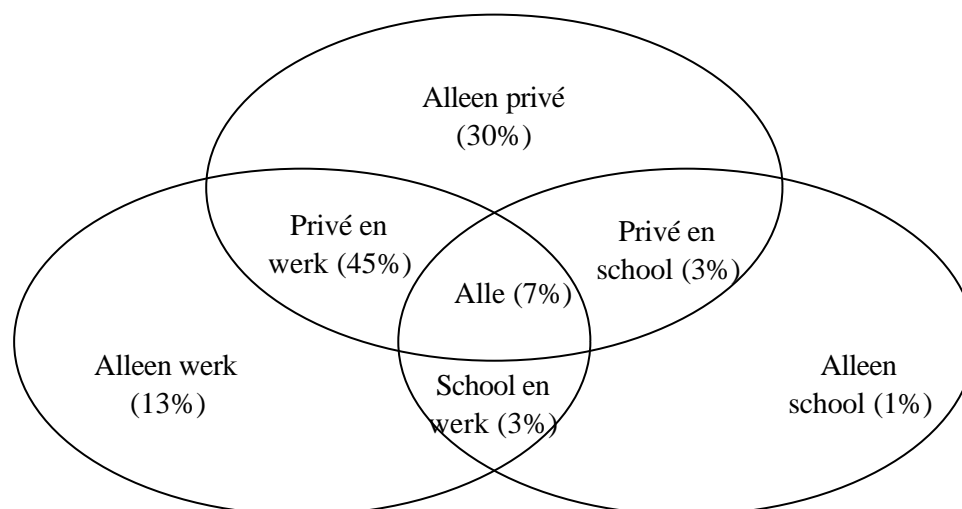
Allereerst hebben we gevraagd of men toegang heeft tot ICT en op welke locatie men deze toegang heeft (privé, op het werk en/of op school). Een hoge penetratie in de privé situatie is gunstig, omdat dan ook andere leden van een huishouden toegang hebben tot ICT. Daarnaast valt te verwachten dat de burgers de meeste persoonlijke zaken met overheden eerder thuis zullen regelen dan op het werk. In de volgende figuur staat de penetratie per domein.

³ In het eerste burgerpanel hebben we de schriftelijke vragenlijst getest. Dit panel komt in het rapport verder niet aan de orde.



Figuur 3.1. ICT penetratie privé, op het werk en op school (N=707; gewogen percentages)⁴

In de situatie thuis hebben we naar alle ICT gevraagd. Op het werk zijn chipper en credit card weggelaten. Op school is GSM ook weggelaten. Opvallend is dat ICT hulpmiddelen vooral in de privé-sfeer sterk zijn doorgedrongen. De percentages liggen op het werk en op school lager. De lage percentages op school worden verklaard doordat slechts 3% van de respondenten student of scholier is. Veel respondenten beschikken op meerdere locaties over ICT-hulpmiddelen. Dit illustreren we aan de hand van een diagram over de toegang tot internet/e-mail.



Figuur 3.2. Toegang tot internet

Ruim 58%⁵ van de respondenten met internet heeft *op meer dan één locatie* toegang tot internet. Bijna de helft (45%) heeft thuis en op het werk toegang. Bijna eenderde van de respondenten (30%) heeft alleen thuis toegang tot internet.

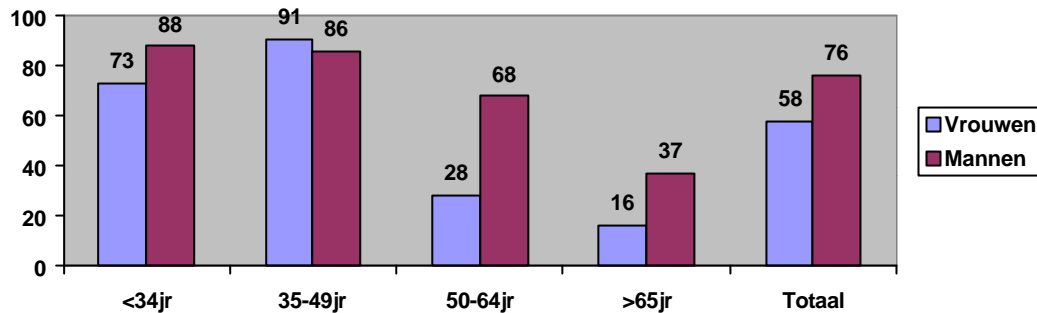
Op basis van de cijfers over toegang tot internet via de verschillende domeinen (privé, werk en school) kunnen we bepalen hoeveel procent van de mensen toegang heeft tot internet en e-mail (ongeacht de locatie van toegang: thuis, werk of school). Hieruit blijkt dat 67% van alle respondenten *ergens* toegang heeft en dus 33% *nergens* internettoegang heeft. In het vervolg van dit rapport wordt deze samengestelde variabele (wel of geen internet) gebruikt wanneer bij een stelling of vraag een onderscheid wordt gemaakt tussen de antwoorden van mensen met of zonder internet. Een internetpenetratie van 67% ligt boven het landelijk gemiddelde. Onlangs heeft het onderzoeksbureau

⁴ In het vervolg van dit rapport staan in elke grafiek en tabel *gewogen* percentages. De procedure voor de weging staat in bijlage 1.

⁵ Som over 'Privé en werk' (45%), 'School en werk' (3%), 'Privé en school' (3%) en 'Alle' (7%).

Trendbox aangegeven dat 55% van de Nederlandse bevolking *online* is (*Emerce*, 13 maart 2001). Volgens ProActive is het aantal *online* mensen bijna 60% (3^e kwartaal 2000).⁶ Ons percentage ligt dus iets hoger, maar het verschil is niet bijzonder groot. Dit betekent echter wel dat de invloed van respondenten met internettoegang op de resultaten iets groter is.

Vaak wordt bij internettoegang gekeken naar de achtergrond van de mensen. Er blijken geregeld verschillen te bestaan tussen bevolkingsgroepen. Ouderen, mensen met een lager inkomen en opleiding en vrouwen hebben gemiddeld genomen minder vaak toegang tot het internet. We hebben daarom het algemene cijfer van 67% verbijzonderd naar geslacht en leeftijd. Dat levert het volgende beeld op.



Figuur 3.3. *Internettoegang vrouwen (n=356; percentages) en mannen (N=354; percentages)*⁷

Een leesvoorbeeld: 28% van de vrouwelijke respondenten tussen de 50 en 64 jaar oud heeft toegang tot internet. Uit figuur 3.3 blijkt dat:

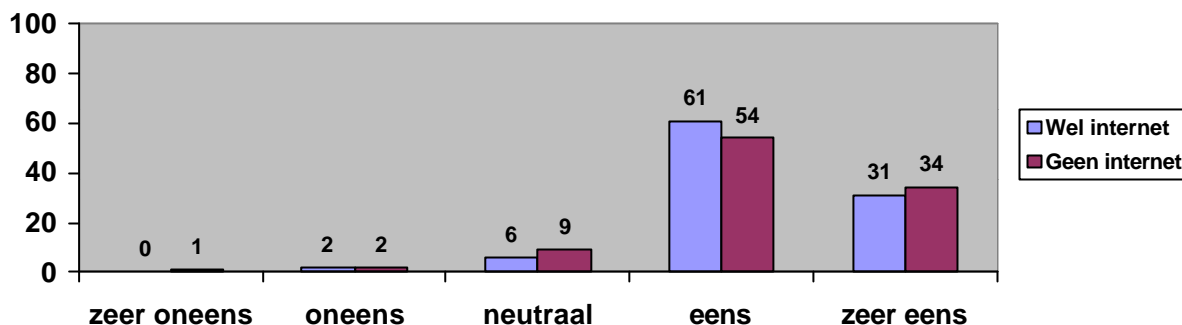
- Mannen meer toegang tot internet hebben dan vrouwen (76% versus 58%).
- Vrouwen boven de 50 jaar relatief minder toegang hebben tot internet. Bij mannen zien we deze tendens ook, maar dan vooral bij 65-plussers.

De lagere penetratie van internet onder ouderen en vrouwen wordt in ons onderzoek bevestigd. De lagere toegang tot internet onder sommige bevolkingsgroepen roept de vraag op of de overheid een actief beleid moet voeren om deze groepen alsnog toegang te verschaffen. Voorstanders van dit beleid verwachten zo een eventuele ‘digitale kloof’ tussen burgers met en zonder internettoegang te verkleinen. In Nederland is deze kloof onderzocht door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP, 2000). We hebben de respondenten een stelling voorgelegd waarin de overheid een actieve rol wordt toebedeeld bij het bestrijden van de digitale kloof. Bij de uitsplitsing letten we op mensen met en zonder internet. Mensen zonder internet zouden immers het meest profijt kunnen hebben van dit beleid.

⁶ Deze verschillen kunnen deels ook verklaard worden door afwijkende steekproefmethoden.

⁷ In verband met de geringe respons in de leeftijdscategorie beneden de 18 jaar wordt deze hier en bij de andere grafieken en tabellen weggelaten.

Ik vind dat overheidsinstellingen moeten voorkomen dat er een kloof ontstaat tussen mensen die wel en mensen die geen toegang hebben tot ICT

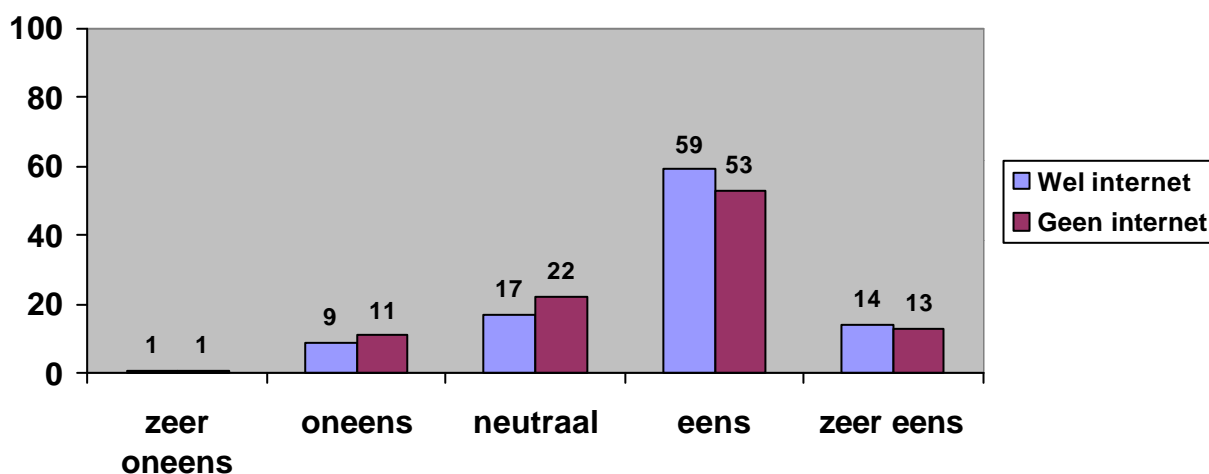


Figuur 3.4. Meningen over de digitale kloof (N=681; percentages)

Figuur 3.4 laat een grote eensgezindheid zien tussen mensen met en zonder internettoegang. In beide groepen is ongeveer 90% het (zeer) eens met de stelling dat de overheid moet voorkomen dat er een kloof ontstaat tussen mensen met en zonder internettoegang. De overheid mag van burgers dus een actieve rol spelen in het dichtens van een digitale kloof. Deze stelling is ook voorgelegd aan de mensen die de vragenlijst *online* hebben ingevuld (de 'voorhoedegroep'). Van de voorhoedegroep is bijna 90% het (zeer) eens met deze stelling.

Een afgeleide vraag van deze stelling is dan op welke wijze overheidsinstellingen een eventuele digitale kloof kunnen dichtens. Een veel gehoorde maatregel is het verschaffen van toegang via computers met internet in openbare ruimten zoals de bibliotheek en het gemeentehuis. Deze uitwerking van een beleid tegen de digitale kloof hebben we in de vorm van een stelling voorgelegd aan de respondenten. Ook hier weer een uitsplitsing naar internettoegang. 'Internet-lozen' kunnen immers van dit beleid het meest profijt hebben.

Ik vind dat overheidsinstellingen moeten zorgen voor voldoende computers met internet in openbare ruimten (bijv. in bibliotheken en wijkcentra)



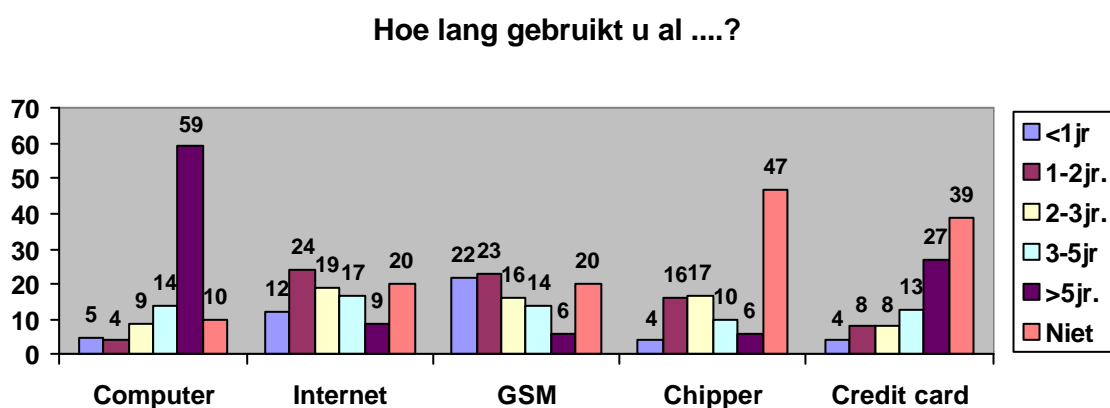
Figuur 3.5. Internettoegang in openbare ruimten (N=674; percentages)

Uit bovenstaande grafiek blijkt dat er geen noemenswaardige verschillen zijn in de steun voor deze stelling tussen mensen met en zonder internettoegang. In beide groepen is een ruime meerderheid (resp. 73% en 66%) het (zeer) eens met de stelling dat de overheid internettoegang moet regelen in openbare ruimten. Overigens wordt internet in publieke ruimten niet veel gebruikt zoals blijkt uit de vraag die we hierover stelden. Slechts 18% van de respondenten heeft wel eens internet in een openbare ruimte (bijv. een bibliotheek of gemeentehuis) gebruikt. Bibliotheken en het internetcafé zijn de meest populaire openbare ruimten waar men internet gebruikt (resp. 49% en 37%). De internetzuil en het gemeentehuis scoren lager (resp. 9% en 2%). Met deze cijfers dient voorzichtig omgesprongen te worden. Ze hangen nauw samen met het aantal internet-PC's in de verschillende openbare ruimten. In het burgerpanel is dit onderwerp kort aan de orde geweest. Weinig mensen gebruiken internet in een openbare ruimte, want de meeste panelleden hebben internet thuis. Verder werd opgemerkt dat men weinig behoefte heeft aan een computer met internet op een gemeentehuis wanneer het fysieke loket slechts 'een paar meter' verwijderd is.

3.3. Gebruik van ICT

Een andere belangrijke indicator voor 'ICT geletterdheid' van de bevolking is het feitelijk gebruik ofwel de vraag *hoe lang* en *hoe vaak* men een ICT hulpmiddel al gebruikt. Het feitelijk gebruik van ICT zegt immers meer over de vaardigheden die respondenten hebben. We verwachten dat respondenten die ICT langer en vaker gebruiken meer kennis en ervaring hebben ten aanzien van ICT en dus een ander oordeel kunnen vellen over de mogelijkheden die ICT biedt om de relatie tussen de overheid en de burger te ondersteunen. Deze respondenten kunnen elders vormen van elektronische dienstverlening zijn tegengekomen (bijv. op scholen en bedrijven) die ook geschikt zijn voor overheden. Sterker nog: deze ervaringen kunnen ertoe leiden dat men ook hogere eisen stelt aan de kwaliteit die door overheidsinstellingen langs de digitale snelweg wordt geleverd.

Bij gebruik van ICT kijken we voornamelijk naar de volgende aspecten: de duur van het gebruik in jaren en de frequentie van het gebruik. Daarnaast hebben we nog enkele vragen gesteld over e-commerce en (on)tevredenheid over bezoeken aan overheidssites. De eerste vraag betreft het aantal jaren dat men al een ICT-middel gebruikt. We onderscheiden wederom vijf hulpmiddelen: computer, internet, GSM, chipper en credit card. De respondenten is gevraagd aan te geven hoeveel jaar men deze hulpmiddelen gebruikt (zie figuur 3.6).



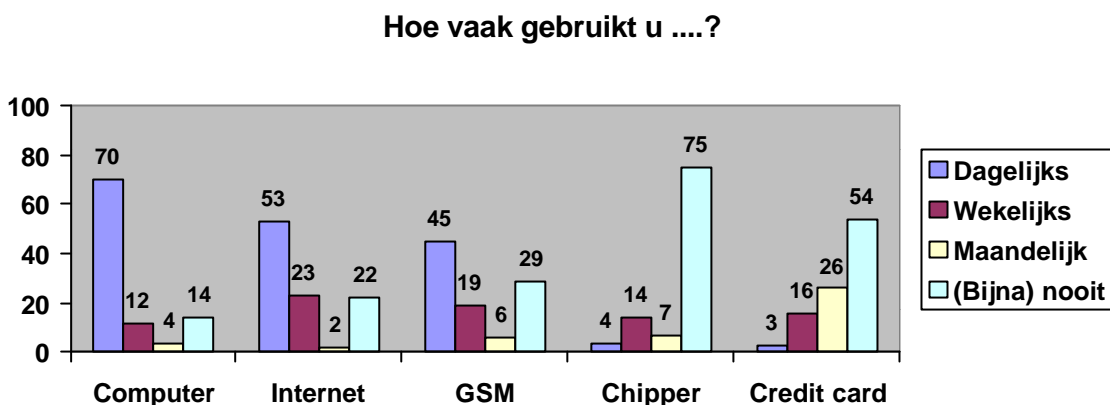
Figuur 3.6. Duur gebruik van ICT (N varieert per ICT tussen 553 en 642; percentages)

Het volgende valt op:

- Een grote meerderheid van de computerbezitters (59%) gebruikt langer dan 5 jaar een computer.

- Een groot deel van de mensen zegt beschikking te hebben over een ICT hulpmiddel, maar het niet te gebruiken. Dit is met name van toepassing op de chipper (47%) en de credit card (39%).⁸
- Ruim eenderde van de mensen gebruikt internet sinds twee jaar.

Vervolgens hebben we gevraagd *hoe vaak* men deze ICT-hulpmiddelen gebruikt (dagelijks, wekelijks, maandelijks en (bijna) nooit). De beschikking over een hulpmiddel wil immers nog niet zeggen dat men het ook daadwerkelijk gebruikt.



Figuur 3.7. Frequentie gebruik van ICT (N varieert per ICT tussen 522 en 633; percentages)

Figuur 3.7 vertelt ons:

- Een groot gedeelte van de mensen gebruikt de computer, internet en GSM dagelijks. Het gebruik van computer en internet hangt (nu nog) natuurlijk nauw samen.⁹
- 75 procent van de mensen met een chipper gebruikt deze (bijna) nooit. Dit bevestigt het beeld uit de figuur 3.6. De credit card wordt ook weinig gebruikt.

Het is mogelijk om een verband te zoeken tussen het aantal jaren dat men internet gebruikt en de frequentie van het gebruik (Box 3.1). De meest intensieve gebruikers zijn ook degenen die het langste toegang tot internet hebben.

Box 3.1. Samenhang tussen duur en frequentie van gebruik

Ten aanzien van het gebruik van internet en e-mail kunnen we een kruistabel maken (bijlage 3) waaruit duidelijk wordt of er samenhang bestaat tussen het aantal jaren dat men *online* is en de frequentie van het gebruik. De belangrijkste conclusie die op basis van deze tabel kan worden getrokken, is dat hoe langer men internet gebruikt des te vaker men dagelijks *online* is. Meer dan 92% van de mensen die langer dan vijf jaar internet hebben, is dagelijks *online*. Mensen die kort *online* zijn, gebruiken internet minder frequent. Personen die nog geen jaar *online* zijn, bevinden zich wekelijks op het net. Internetgebruik groeit dus met de jaren. Dit beeld sluit aan bij wat bekend is uit diverse internationale onderzoeken over internetgebruik.

Natuurlijk zeggen duur en frequentie niet alles over het gebruik van ICT. We hebben daarom nog enkele specifieke vragen gesteld over internet. Zo heeft 20% van de respondenten wel eens iets via het internet gekocht. Ook hebben we gekeken of respondenten internet al eens gebruikt hebben voor een contact met een overheidsinstelling. In één van de volgende paragrafen besteden we daar meer aandacht aan. Hier lichten we vast een tipje van de sluier op.

Bijna een kwart van de respondenten (23%) heeft ooit via internet of e-mail contact gehad met een overheidsinstelling. Bijna tweederde van deze mensen was tevreden over dit contact. Wanneer we een

⁸ Dit percentage kan enigszins ‘vervuild’ zijn door respondenten die dit ICT-hulpmiddel niet hebben, maar deze vraag toch hebben ingevuld.

⁹ Internetten kan men bijvoorbeeld ook met behulp van een settopbox op de televisie en in de toekomst via UMTS-GSM's.

uitsplitsing maken, valt op dat de volgende groepen relatief meer elektronisch contact hebben met de overheid:

- Personen met een leeftijd tussen de 35 en 49 jaar (40%).
- Personen met een HBO+ opleiding (75%).
- Personen uit een huishouden met een bruto-inkomen tussen de 100.000 en 150.000 gulden (22%).
- Gehuwde of samenwonende personen met kinderen (47%).

Dit zijn overigens ook de achtergrondkenmerken van de ‘gemiddelde’ surfer.

Aan de respondenten die ontevreden waren over het contact met de overheid via internet hebben we gevraagd waarom men ontevreden was over dit contact. De antwoorden hebben we achteraf gecategoriseerd (tabel 3.1).

Tabel 3.1. Redenen voor ontevredenheid over contact met overheid via internet/e-mail

Redenen	Aantal	Percentage
Geen antwoord/ duurt te lang / werkt niet	19	29%
Te beperkte of geen informatie	18	27%
Onoverzichtelijke site	13	20%
Te weinig mogelijkheden voor interactie	7	11%
Verkeerd of onvolledig antwoord	6	9%
Overig	3	3%
Totaal	66	100%

De traagheid van de site zelf of de traagheid van de reactie van de overheidsinstelling vormen de belangrijkste ergernissen gevolgd door incomplete informatie. De traagheid van de site hoeft overigens niet per se aan de overheidsinstelling zelf te liggen. Het kan ook te maken hebben met een trage verbinding.

We hebben in het burgerpanel ook aandacht besteed aan eventuele digitale contacten tussen overheden en burgers, met name op het punt van informatievoorziening (zie box 3.2).

Box 3.2. Resultaten over informatievoorziening in het burgerpanel

Op de vraag of er meer behoefte bestaat aan meer gerichte informatie zijn de meningen verdeeld. Sommigen zien hier wel voordelen in, bijvoorbeeld wanneer het gaat om wijzigingen in het bestemmingsplan. Niet iedereen leest (of krijgt) de plaatselijke krant en een e-mailbericht kan hier bijvoorbeeld een goede aanvulling zijn. Het kan leiden tot een betere dienstverlening en informatie kan minder oppervlakkig worden gegeven. Vrijwel iedereen vindt dat dit niet moet betekenen dat de andere manieren van informatieverstrekking hierdoor overbodig zijn geworden en moeten verdwijnen.

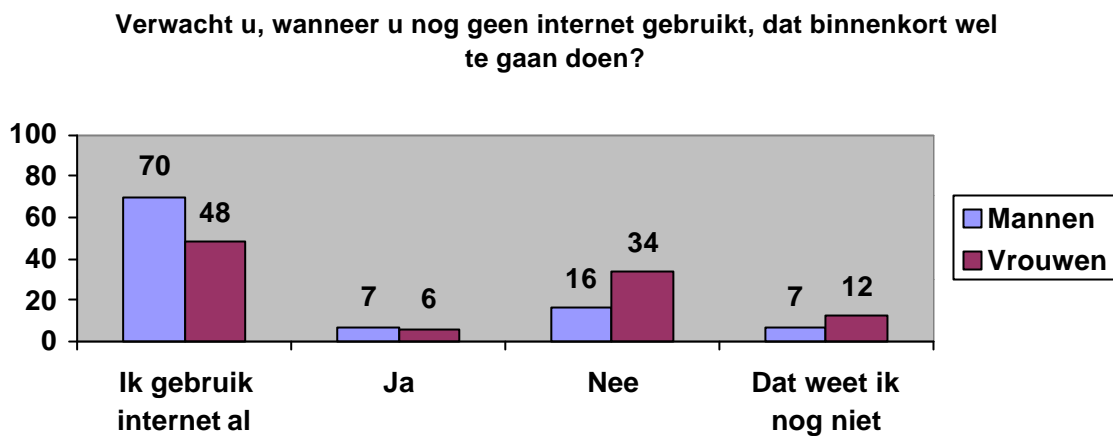
Daarnaast is er een aantal deelnemers dat vindt dat ze nu ook al worden overspoeld met informatie. Zij hebben geen behoefte aan nog meer post of e-mail. Verder is volgens de deelnemers filtering gevaarlijk, omdat de burger zelf niet meer kan kiezen welke informatie hij graag wil ontvangen. Over de informatievoorziening van de overheid wordt door panelleden het volgende opgemerkt:

- Op dit moment is de ‘elektronische informatie’ van onvoldoende kwaliteit. De websites zijn te statisch en de inhoud blijft niet op peil.
- Verder is de *back office* vaak onvoldoende ingericht op deze nieuwe vorm van communiceren tussen de overheid en de burger.
- De overheid geeft nu te weinig informatie en is onvoldoende gericht op de vraagzijde.
- Andere manieren, zoals een stadskrant en wijkraad zijn ook zinvol om de communicatie met burgers te verbeteren.

3.4. Redenen om geen internet te gebruiken

Weerstand van mensen tegen computers en internet kunnen een belemmering zijn in de ontwikkeling van elektronische overheidsdiensten. We besteden daarom aandacht aan de groepen die nu geen internet hebben: blijven zij *off line*? Gaan ze binnenkort alsnog op internet? Wat zijn de redenen waarom men geen internet gaat gebruiken? We willen zo achterhalen welke bevolkingsgroepen buiten de boot (dreigen te) vallen. Verder geeft het ons inzicht in de redenen

waarom mensen geen internet (gaan) gebruiken. Wellicht liggen daar aanknopingspunten voor de overheid om hen alsnog te stimuleren *online* te gaan en zo een digitale kloof te verkleinen. We hebben hierover twee vragen gesteld. De eerste vraag heeft betrekking op het wel of niet *online* gaan.



Figuur 3.8. Wel of geen internet in de toekomst (N=643; percentages)

Van de groep mensen die nu geen internet gebruikt, is het grootste gedeelte ook niet van plan dat in de toekomst wel te gaan doen. Met name vrouwen zijn niet van plan internet te gaan gebruiken. Onder hen bestaat ook de grootste groep twijfelaars. Aangezien we ons geen beeld kunnen vormen welke groepen *off line* wensen te blijven, hebben we besloten meerdere uitsplitsingen te maken. Dat levert het volgende op:

- Met name *ouderen* tonen geen belangstelling meer om internet te gaan gebruiken. Slechts 2% van de 65-plussers wil alsnog internet opgaan (64% antwoordt nee). Voor de groep tussen de 50 en 64 jaar is dat 9% (43% van hen antwoordt nee). De meeste twijfelaars vinden we bij mensen tussen de 35 en 49 jaar (28%) en bij 65-plussers (28%).
- Wanneer we naar *opleidingsniveau* kijken, blijkt dat maar liefst 82% van de lager opgeleiden (alleen lager onderwijs) niet van plan is ooit internet te gaan gebruiken. Hoe hoger de opleiding, hoe lager dit percentage. Twijfelaars vinden we vooral bij mensen met een LBO- of MAVO-opleiding (19%).
- Personen uit huishoudens met een *inkomen* beneden de 60.000 gulden antwoorden het meest 'nee' op de vraag of ze alsnog internet willen gaan gebruiken (het antwoord 'nee' voor deze inkomenscategorieën schommelt tussen de 34% en 41%).
- Een groot deel van de *gepensioneerden en arbeidsongeschikten* gaat geen internet gebruiken (resp. 60% en 38%).
- Van de bewoners van *kleine gemeenten* (tot 10.000 inwoners) wil een groot deel geen internet gaan gebruiken (36%). Zij worden met 29% gevolgd door inwoners van kleine steden (50.000 tot 100.000 inwoners).
- De aanwezigheid van kinderen in een huishouden is een belangrijke factor die de belangstelling om *online* te gaan sterk vergroot. Gehuwden c.q. samenwonenden en alleenstaanden zonder kinderen gaan voor een groot deel niet *online* (resp. 27% en 42%). Huishoudens met kinderen hebben sowieso al een hogere internetpenetratie. Zover ze nog geen internet hebben, zijn ze wel het meest geneigd het alsnog *online* te gaan.

Aan de mensen die besluiten geen internet te gebruiken, hebben we gevraagd welke redenen zij hebben om geen internet te willen of kunnen gebruiken. Ze mochten er maximaal drie aankruisen. Dit leverde de volgende top drie op:

1. 'Ik heb geen computer' (door 60% geselecteerd)
2. 'Ik ben niet geïnteresseerd' (door 55% geselecteerd)

3. 'Ik zie geen nut van internet in mijn dagelijks leven' (door 50% geselecteerd)

Opvallend is dat redenen die met kosten, complexiteit of privacy te maken hebben beduidend lager scoren. De angst voor te hoge telefoonrekeningen wordt bijvoorbeeld slechts door 15% van de respondenten genoemd. De angst voor aantasting van de privacy wordt 12% genoemd. Het feit dat men computers en internet te ingewikkeld vindt, wordt slechts door 17% geselecteerd. De belangrijkste reden – ik heb geen computer – ondersteunt de stelling die in paragraaf 3.3. is geopperd dat overheidsinstellingen voor voldoende internettoegang moeten zorgen in openbare ruimten (of internettoegang thuis moeten stimuleren). Eventueel beleid op dit terrein kan op steun rekenen van de bevolking.

3.5. Contacten met de overheid: wel of geen ICT?

Nu we een beeld hebben van de toegang tot en het gebruik van ICT-voorzieningen in algemene zin, kunnen we ons richten op het contact van 'de burger' met de overheid en de vraag in hoeverre ICT daarin een rol kan spelen (of reeds speelt). De vragen die we over het laatste contact van de burger met de overheid stelden, komen sterk overeen met een onderzoek van het NEI (NEI, 2000). In dat onderzoek is geïventariseerd hoe vaak en met welke overheden burgers en bedrijven contact hebben en waarover dat contact gaat. We staan kort stil bij dit onderdeel. Ons doel is in te zoomen op de wijze van contact ofwel het gebruikte medium voor dit contact en de vraag op te werpen of een ander medium wellicht beter geschikt zou zijn geweest. Alvorens die vraag te beantwoorden, vinden we het echter belangrijk dat de respondenten zich eerst verplaatsen in een contact dat zij recent met de overheid hebben gehad. We zijn daarom begonnen met een inventarisatie van het contact tussen overheid en burger door de volgende vraag te stellen: *Met welke overheidsinstelling heeft u het laatst persoonlijk contact gehad? Een persoonlijk contact is een contact waarbij uw naam bekend is bij de overheidsinstelling (dus geen Postbus 51-spotjes of gemeentebereichten in lokale kranten, maar wel een aan u gerichte brief of een telefoontje van bijvoorbeeld uw gemeente). Hieronder vallen niet de contacten die u vanuit uw werk heeft met de overheid.* In tabel 3.2. staan de resultaten van deze vraag.

Tabel 3.2. Het meest recente contact met een overheidsinstelling (N=684)

Overheidsinstelling	Percentage
Gemeente	49%
Belastingdienst	21%
Uitvoeringsinstellingen (Cadans e.d.)	7%
Politie	7%
Rijk	1%
Waterschap	1%
Provincie	0%
Combinatie	11%
Overige	2%
Totaal	100%

De burger heeft het meest contact met de gemeente en de belastingdienst (samen 70%).¹⁰ Dit beeld bevestigt de resultaten van het NEI-onderzoek. Opvallend is dat burgers nauwelijks contact hebben met de provincie en het Rijk. Op de vraag waarover het contact ging, hadden de meeste antwoorden betrekking op belastingaangiften, identiteitspapieren, vergunningen, wijziging van persoonsgegevens en aangiften bij de politie. Opvallend is dat de Belastingdienst vaak genoemd wordt door respondenten die het laatst via internet contact hadden met een overheid. We hebben daarom in het burgerpanel aandacht besteed aan de elektronische dienstverlening van de Belastingdienst. Men is hier positief over. In het burgerpanel is ook de vraag gesteld of mensen al elektronische aangiften doen (zie box 3.3).

¹⁰ Overigens kunnen incidentele factoren deze resultaten beïnvloeden. De vragenlijst is begin december verspreid en dat valt vlak na de rondzending van bijvoorbeeld de VT-formulieren van de belastingdienst.

Box 3.3. Resultaten over elektronische aangifte in het burgerpanel

Ruim de helft van het panel vult de belasting elektronisch in. Er worden verschillende redenen genoemd waarom mensen *geen* gebruik maken van de mogelijkheid om elektronisch de belastingaangifte te versturen:

- Te weinig ondersteuning bij technische problemen
- Niet gebruiksvriendelijk
- PC biedt onvoldoende ondersteuning?
- Meer vertrouwen in het versturen van formulier over de post dan met de computer
- Degenen die wel gebruik maken van deze dienst geven aan dat het invullen en versturen van het formulier makkelijker is dan verwacht en vinden het een voordeel dat je thuis je belastingzaken kan regelen.

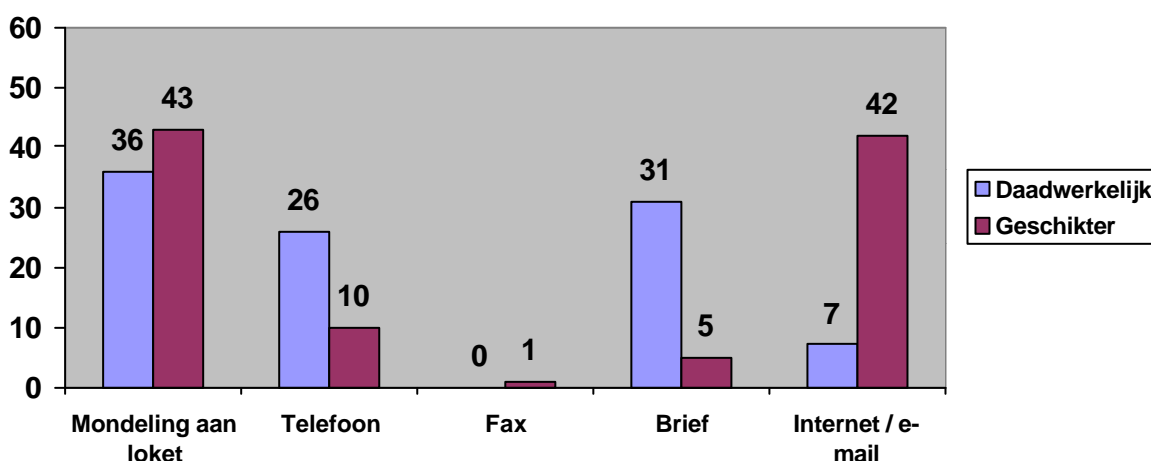
Vervolgens hebben we gevraagd – nu weer in de schriftelijke vragenlijst – wanneer dit laatste contact plaatsvond. Ongeveer 40% van de contacten was van recente datum (de afgelopen maand). Voorts hebben we gevraagd naar de *frequentie* van het contact dat men het laatst had gehad (tabel 3.3).

Tabel 3.3. Frequentie van genoemd contact (N=680)

Frequentie	Percentage
Minder dan 1x per jaar	44%
1x per jaar	25%
1x per half jaar	15%
1x per kwartaal	7%
1x per 2 maanden	2%
Maandelijks	5%
Wekelijks	2%
Dagelijks	0%

De tabel bevestigt het beeld dat eerder geschetst is van instellingen waarmee de burger het meest contact heeft. Het contact met de gemeente over zaken als paspoorten en andere identiteitsbewijzen vindt minder dan één keer per jaar plaats en het contact met de belastingdienst vindt meestal één keer per jaar en hooguit enkele keren per jaar plaats.

Vervolgens hebben we gevraagd welk medium *daadwerkelijk* gebruikt is om het contact te ondersteunen. Hieruit blijkt dat het mondelinge contact (dat wil zeggen aan het loket of een individueel gesprek met een ambtenaar) en de papieren briefwisseling de meest gebruikte contactvormen zijn. In het onderzoek is vervolgens gevraagd of de mensen die ontevreden waren over het gebruikte medium (dat was 16% van de totale respons) aan kunnen geven welk medium *geschikter* zou zijn (zie figuur 3.9).

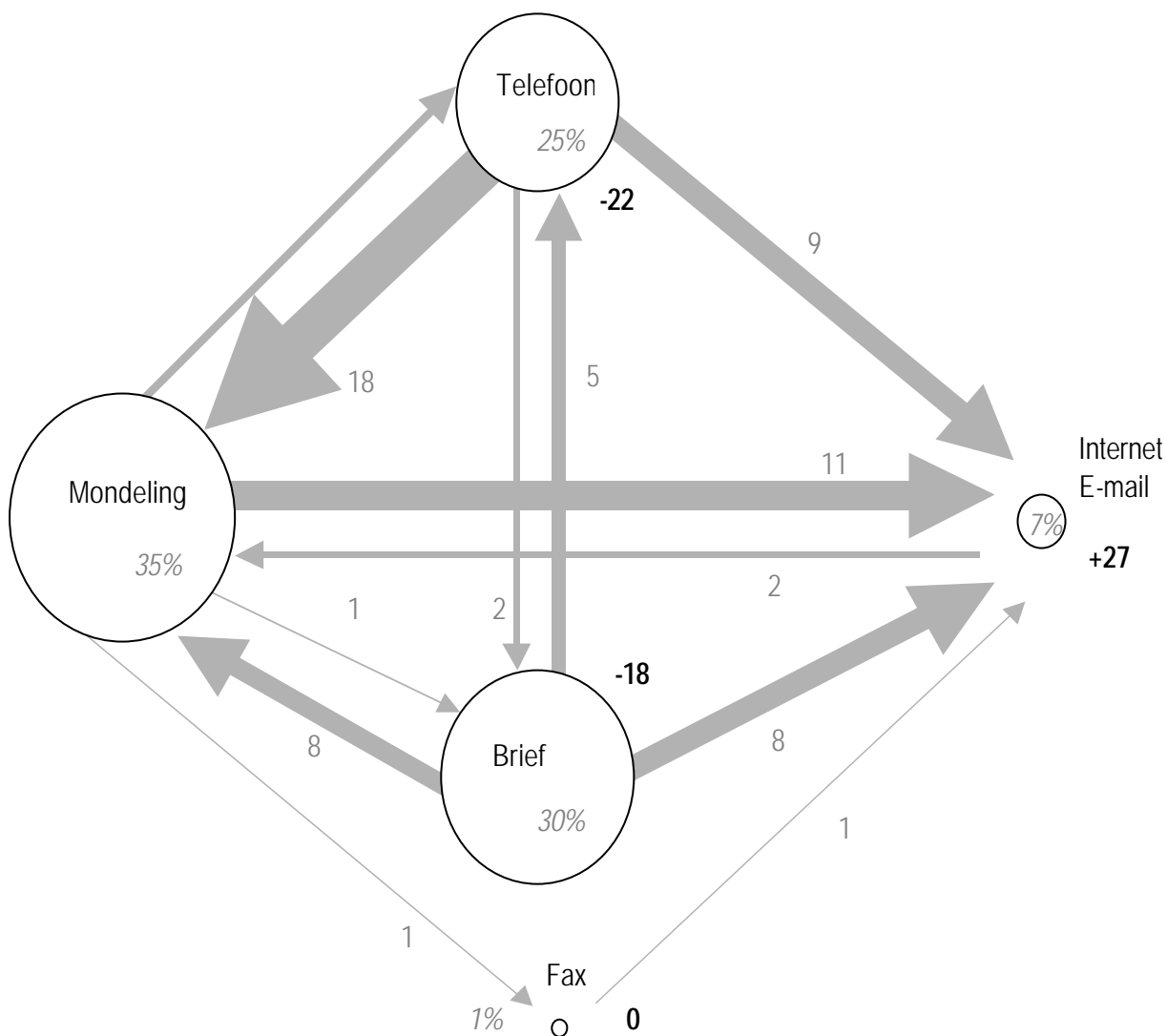


Figuur 3.9. Medium bij contact met de overheid: daadwerkelijk (N=687; percentages) en geschikter (N=75; percentages).

‘Daadwerkelijk’ heeft betrekking op het medium dat men bij het laatste contact gebruikte. ‘Geschikter’ slaat op het medium, dat volgens de respondenten die *ontevreden* waren, beter gebruikt had kunnen worden bij het contact. Een leesvoorbeeld bij figuur 3.9: 26% van de respondenten heeft de telefoon gebruikt bij het laatste contact met de overheid. 10% van de respondenten die bij het laatste contact ontevreden waren over het medium dat werd gebruikt (met uitzondering van de telefoon) vindt de telefoon meer geschikt voor het genoemde contact. Uit het bovenstaande figuur blijkt het volgende:

- Mondeling, telefonisch en briefcontact houden elkaar aardig in evenwicht. Ruim 7% heeft internet gebruikt bij het meest recente contact. Bij de respondenten die internet gebruikten voor het contact ging het meestal over belastingzaken. Daarnaast wordt algemene informatie ook relatief veel via internet gezocht. De fax speelt geen rol.
- De mensen die *ontevreden* waren over het contact geven voorkeur aan twee alternatieve media. Ten eerste verkiest men een persoonlijk en mondeling contact aan een fysiek loket (43%). Ten tweede verwacht men dat internet en e-mail beter geschikt zouden zijn geweest voor het specifieke contact (42%). Deze twee media vervangen de telefoon en de brief.

Aan dit laatste punt, alternatieven voor het gebruikte medium bij het laatste contact, besteden we meer aandacht. Evenals bij verkiezingsonderzoek waarbij gekeken wordt aan welke andere politieke partij(en) een bepaalde politieke partij zijn winst of verlies te danken heeft, kunnen we dat ook doen voor de verschuivingen tussen de verschillende media: welke media verliezen (of winnen) aanhang wanneer de burger een ander medium mag kiezen voor hetzelfde contact? Dat levert de volgende figuur op.



Figuur 3.10. Verschuivingen tussen media

De dikte van de pijlen tussen de media die in de bollen genoemd staan, geeft de omvang van het aantal ‘overlopers’ weer (dat zijn dus de respondenten die ontevreden waren over het contact en een alternatief medium hebben ingevuld). Bij iedere pijl staat hoeveel mensen de voorkeur geven aan een andere manier van communiceren (de ‘overlopers’). De doorsnee van een bol geeft aan welk aandeel een bepaalde manier van communiceren had in het oorspronkelijke contact. Het vetgedrukte getal geeft weer wat het resultaat per saldo is. Uit de figuur kunnen we het volgende afleiden. We zien een duidelijke tendens waarin telefonisch en schriftelijk contact *vervangen* wordt door mondeling en elektronisch contact.

We hebben verder nog vastgesteld dat het elektronisch contact (internet/e-mail) vooral als een alternatief wordt gezien bij belastingzaken. Andere diensten worden niet of nauwelijks genoemd. Hieruit kunnen we concluderen dat overheidsinstellingen voort kunnen gaan met het digitaliseren van het contact, maar dat er ook zorgvuldig gewerkt moet worden aan het in stand houden van het fysieke loket.

Het meest opvallende resultaat is de onwetendheid van burgers over de aanwezigheid van de eigen gemeente op het internet. Op de vraag of het gemeentehuis van de plaats waar de respondent woont diensten en/of informatie aanbiedt via het internet antwoordt 70% van de respondenten dat niet te weten. Een kwart antwoordt ‘ja’ en 4% antwoordt dat het gemeentehuis geen diensten en/of

informatie aanbiedt via het internet. Met name inwoners van kleine gemeenten (tot 10.000 inwoners) weten niet of hun gemeente diensten aanbiedt via internet (78%). In grote steden (meer dan 100.000 inwoners) ligt dat percentage iets lager (67%). Een derde van de respondenten uit de grote vier steden weet dat hun gemeente diensten en/of informatie via het internet aanbieden. Hoe kleiner de gemeente hoe vaker men antwoordt dat er geen diensten en/of informatie via het internet worden aangeboden. Ondanks het feit dat ruim 53% van de Nederlandse gemeenten over een officiële website beschikt¹¹ is het dus veel gemeenten (nog) niet gelukt grote bekendheid te geven aan deze websites bij haar inwoners.

3.6. Tot slot

Wanneer we de bevindingen in dit hoofdstuk recapituleren, valt ons het volgende op. Er is een 'bodem' voor elektronische overheid aanwezig. Een ruime meerderheid van de bevolking heeft toegang tot internet. Hoe langer men internet heeft, hoe vaker men het gebruikt. Ook heeft bijna een kwart via internet of e-mail contact gehad met een overheid. Tweederde was hierover tevreden. Er bestaat brede steun om mensen die nog geen internettoegang hebben te stimuleren wel *online* te gaan. De overheid mag van de respondenten de kloof dichten. De mensen die geen toegang hebben tot internet voeren 'ik heb geen computer' het meest als reden aan waarom men geen internet heeft. De kloof dichten is dus vooral een kwestie van voldoende toegang. Dat er een draagvlak voor *e-government* bestaat, blijkt ook uit het feit dat internet en e-mail relatief veel genoemd worden als alternatief voor de brief en de telefoon bij een contact met de overheid. Desondanks verwachten burgers ook dat er voldoende fysieke loketten blijven. Meer internetgebruik bij contacten met overheden, met name gemeenten, kan ook gestimuleerd worden door meer bekendheid te geven aan *online* diensten en informatie. Maar liefst 70% van de respondenten weet niet of de eigen gemeente op het internet actief is.

¹¹ Stand mei 2001 (bron: <http://www.webdam.nl/>).

4. Overheid en ICT: meningen van de burger

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we een aantal opvattingen van burgers over de overheid en ICT. Hierbij komen zaken aan de orde als het beeld dat burgers hebben van de overheid. Hier maken we een onderscheid tussen een beeld zonder ICT en een beeld met ICT. In het beeld zonder ICT beoordelen de respondenten een aantal algemene uitspraken over de overheid. ICT heeft hier geen rol. In het beeld met ICT beoordelen de respondenten enkele uitspraken over overheidsbeleid en -experimenten rondom ICT. Andere onderwerpen die we behandelen in dit hoofdstuk gaan over de financiering van op ICT gebaseerde diensten, keuzemogelijkheden bij contacten met overheden en eisen die burgers stellen aan een contact met de overheden. De structuur van dit hoofdstuk is als volgt:

- Een beeld van de burger over de overheid (4.2)
- Financiering van op ICT gebaseerde overheidsdiensten (4.3.)
- Keuzemogelijkheden tussen contacten met of zonder ICT (4.4)
- Eisen die gesteld worden aan het contact met de overheid en de bijdrage die ICT aan deze eisen kan leveren (4.5)

Wederom staat de schriftelijke vragenlijst centraal. Wanneer het burgerpanel ook interessante uitspraken heeft gedaan over de onderwerpen die we in dit hoofdstuk behandelen, laten we dat in afzonderlijke boxen zien. Waar relevant worden ook resultaten uit de *elektronische* vragenlijst gemeld (die ingevuld is door een ‘voorhoede’ van ICT-gebruikers).

4.2. Een beeld van de burger over de overheid

Zoals aangegeven, veronderstellen we dat burgers hun beeld van een *elektronische* overheid mede bepalen aan de hand van het beeld dat zij in het algemeen over de overheid hebben. In veel burgerconsultaties over *e-government* (o.a. in Canada en de Verenigde Staten) wordt intensief aandacht besteed aan de vraag of burgers een negatief dan wel positief beeld hebben over de overheid. We hebben ook enkele stellingen opgenomen waarin de overheid centraal staat, terwijl ICT buiten beschouwing blijft. Deze paragraaf bestaat uit twee delen. Het eerste deel gaat over de overheid *zonder* ICT. Het tweede deel heeft betrekking op de overheid *met* ICT.

Een beeld zonder ICT

Het algemeen beeld kan van invloed zijn op de manier waarop een burger kijkt naar een *elektronische* overheid. Dit hoeft overigens geen één-op-één relatie te zijn. ICT kan bepaalde negatieve kanten van een *fysieke* overheid verbeteren (bijv. verkorting van wachttijden). Er liggen dan mogelijkheden voor overheidsinstellingen om negatieve beeldvorming over de *fysieke* overheid met behulp van een digitale overheid om te buigen naar een positief beeld. De eerste stelling luidt als volgt: “*Ik vind dat overheidsinstellingen (het Rijk, gemeenten, provincies e.d.) mij voldoende informeren over mijn rechten en plichten als burger*”. We hebben een uitsplitsing gemaakt naar opleidingsniveau op basis van het vermoeden dat hoger opgeleiden kritischer zijn dan lager opgeleiden. Ons vermoeden wordt niet bevestigd. Bij het oordeel over de mate waarin overheidsinstellingen voldoende informatie geven over de rechten en plichten als burger treden slechts geringe verschillen op tussen de opleidingsniveaus van respondenten. Overigens wordt enigszins kritisch gereageerd op deze stelling. In alle opleidingscategorieën is een groot deel (ruim 40%) het (zeer) oneens met deze stelling. Datzelfde beeld ontstaat wanneer gekeken wordt naar leeftijd en geslacht. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen mannen en vrouwen of leeftijdscategorieën.

We hebben ook stellingen voorgelegd waarin een oordeel wordt gevraagd over de mate waarin overheidsinstellingen inspelen op behoeften en wensen van burgers. Uit de uitsplitsingen die we

hebben gemaakt, blijkt dat er slechts kleine verschillen bestaan tussen de afzonderlijke bevolkingsgroepen. We nemen dus alleen de totale resultaten op in de tabel. Voor zover er wel verschillen waren, staan deze apart vermeld onder tabel 4.1.

Tabel 4.1. Enkele stellingen over de overheid

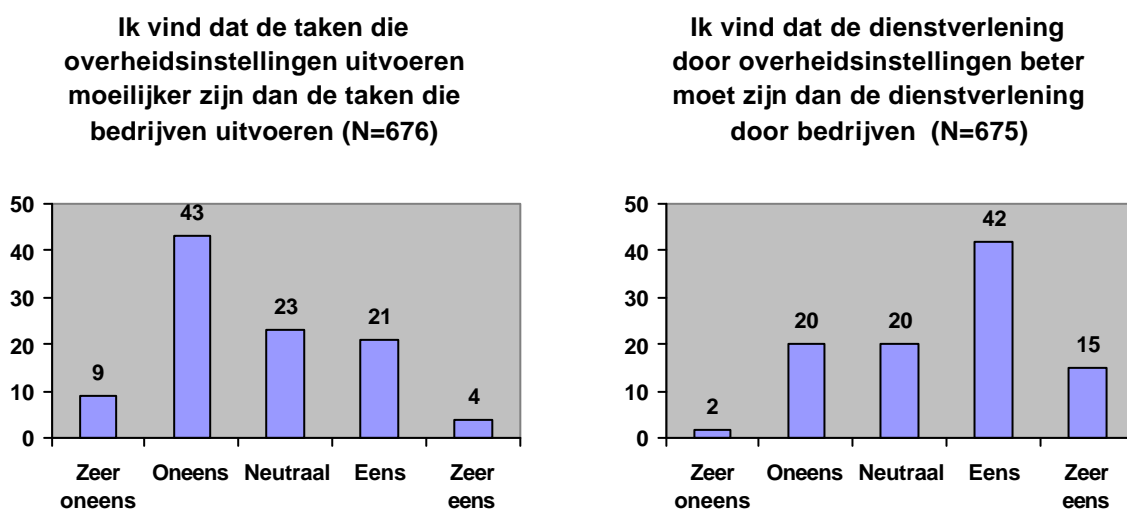
	(zeer) oneens	neutraal	(zeer) eens
• Wanneer ik contact heb met een overheidsinstelling heb ik het gevoel dat er naar mij geluisterd wordt (N=665)	29%	43%	28%
• Ik vind dat overheidsinstellingen voldoende inspelen op mijn wensen en behoeften (N=658)	41%	43%	17%
• De snelheid waarmee overheidsinstellingen mij in het algemeen helpen is goed (N=676)	48%	29%	23%
• Ik kan snel en eenvoudig achterhalen welke dienst of informatie ik bij welke overheidsinstelling kan krijgen (N=651)	49%	25%	27%

Bovenstaande tabel toont een kritisch beeld. Steeds valt op dat een grote groep het (zeer) oneens is met de stelling. Het aantal mensen dat het (zeer) eens is met de stelling is steeds wat lager, terwijl 'neutraal' elke keer hoog scoort, met name bij de eerste twee stellingen. De opvattingen zijn enigszins kritisch, het meest over de snelheid waarmee men wordt geholpen. Bij uitsplitsingen valt het volgende op:

- Ouderen (65-plussers) zijn het relatief meer oneens (46%) met de stelling dat overheidsinstellingen voldoende inspelen op hun behoeften.
- Een meerderheid van de vrouwen (52%) vindt de snelheid waarmee overheidsinstellingen hen helpen niet goed. Bij de mannen is dat een minderheid.
- Personen onder de 35 jaar zijn het relatief vaak (52%) oneens met de stelling dat ze snel en eenvoudig kunnen achterhalen welke dienst of informatie bij welke overheidsinstelling kan worden verkregen.

Er valt dus nog wel het een en ander te verbeteren in de relatie tussen overheidsinstellingen en burgers. We zullen straks zien dat ICT met name de respons op de laatste twee stellingen uit tabel 4.1 in een voor de overheid positieve richting kan beïnvloeden.

We hebben ook twee stellingen voorgelegd waarin de overheid vergeleken wordt met het bedrijfsleven. Die stellingen zijn afgeleid van het Canadees onderzoek *Citizens First* (Erin Research, 1998). Daarin werd ook een vergelijking gemaakt tussen overheden en het bedrijfsleven. Eerst kijken we of overheden complexere taken hebben dan bedrijven (denk bijvoorbeeld aan afwegingen in het kader van 'het algemeen belang'). De tweede stelling gaat over de verwachting die burgers koesteren over de kwaliteit van de dienstverlening door overheden vergeleken met bedrijven.



Figuur 4.1. Een vergelijking tussen overheidsinstellingen en het bedrijfsleven (percentages)

In het algemeen wordt de stelling dat overheden moeilijker taken uitvoeren dan bedrijven *niet* onderschreven. We hadden vooraf geen specifieke veronderstelling over hoe verschillende respondenten op deze stelling zouden reageren. We hebben dus meerdere uitsplitsingen gemaakt en komen tot de volgende conclusies:

- Onder de 65-plussers vinden we de grootste groep respondenten die inderdaad vinden dat overheden moeilijker taken hebben dan bedrijven (38%).
- Hoewel de meeste respondenten overheidstaken niet moeilijker vindt, verwacht 57% van de respondenten wel dat de dienstverlening van overheidsinstellingen beter moet zijn dan dienstverlening van bedrijven. Met name ouderen zijn het hiermee eens; bij personen tussen 50 en 64 jaar geldt dat voor 65% en van de 65-plussers voor maar liefst 74%.

In het *burgerpanel* hebben we het verschil tussen overheden en bedrijven behandeld, maar dan vanuit het perspectief van de minder zichtbaar wordende overheid als gevolg van elektronische diensten. Een voorbeeld hiervan is een verhuis-website waar eenmalig de adreswijziging aan de overheid wordt doorgegeven, maar waar tevens kan worden aangegeven aan welke andere (private) instellingen (bijv. de bank, het Wereld Natuurfonds, Albert Heijn of de krant) de wijziging kan worden doorgegeven. Voor de burger wordt de zichtbaarheid van de overheid als gevolg van de vermenging met bedrijven minder (zeker wanneer de website een coproductie is van overheid en bedrijven). Dit thema hebben we in het panel 'zichtbaarheid' genoemd. In Box 4.1 staan enkele uitspraken hierover uit het panel.

Box 4.1. Uitspraken over 'zichtbaarheid' tijdens het burgerpanel

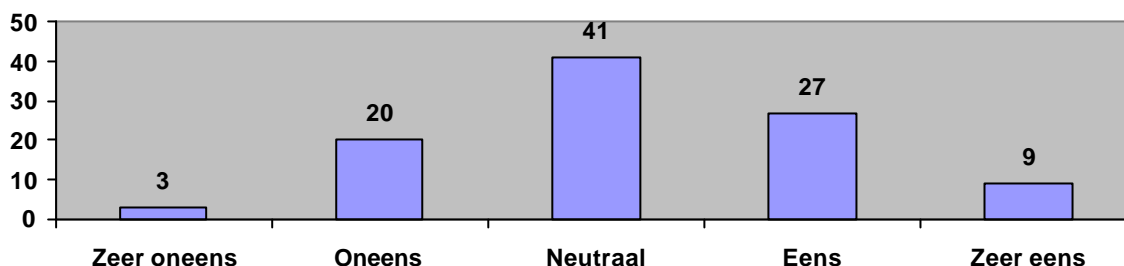
"De zichtbaarheid van diensten dient duidelijk en ondubbelzinnig te zijn"
"Of altijd maar even duidelijk is met welke overheid we als burger te maken hebben, is zeer de vraag."
"Als ik maar weet waarvoor ik bepaalde zaken aan wie moet doorgeven. Als dat voor mij op 1 punt geregeld kan worden, dan vind ik dat prima."
"Het gaat om zichtbaarheid; met protocollen zouden we eens moeten gaan vastleggen dat ieder bedrijf, iedere overheidsdienst zich kenbaar moet maken als zodanig. Dat doen we nu al niet, dus het wordt hoog tijd dat wel te doen. Met internet wordt het alleen maar gecompliceerder: er is werk aan de winkel."

In het burgerpanel wordt dus waarde gehecht aan het herkenbaar blijven van de overheid ook wanneer diensten 'gemengd' worden.

Een beeld met ICT

De veelheid van beleidsrapporten, onderzoeken en lezingen door ministers over ICT geeft aan dat het onderwerp hoog op de politieke agenda staat. Het feit dat het hoog op de politieke agenda staat, wil nog niet zeggen dat de burgers de urgentie van een elektronische overheid ook ervaren. We hebben daarom enkele stellingen geformuleerd waarmee we kunnen bepalen of burgers het beleid ten aanzien van de elektronische overheid ondersteunen. Allereerst volgt een algemene stelling over een internationale koppositie van Nederland bij de toepassing van *e-government*. We hebben hier geen uitsplitsing gemaakt, omdat we niet verwachten dat hier veel verschillen bestaan tussen bevolkingsgroepen.

Ik vind dat Nederland internationaal gezien voorop moet lopen bij het gebruik van ICT door de overheid

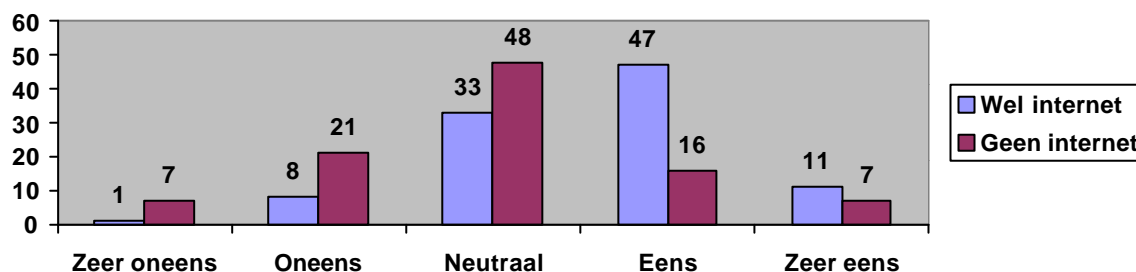


Figuur 4.2. Een Nederlandse koppositie ten aanzien van e-government? (N=656; percentages)

De respondenten zijn niet uitgesproken voor of tegen een mondiale koppositie van Nederland wanneer het gaat om de toepassing van ICT bij de overheid.

Het is interessant om na te gaan wat overheidsinstellingen op eigen bodem doen. We hebben daarom twee stellingen toegevoegd waarbij we nagaan of er steun bestaat voor experimenten van overheden met internet en e-mail. We maken daarbij een uitsplitsing tussen respondenten met en zonder internet. We verwachten dat respondenten met internet veel sterker voorstander zijn voor aandacht van overheidswege voor internet en e-mail. Tevens denken we dat ze ook veel meer voorstander zijn van experimenten van overheidsinstellingen met ICT.

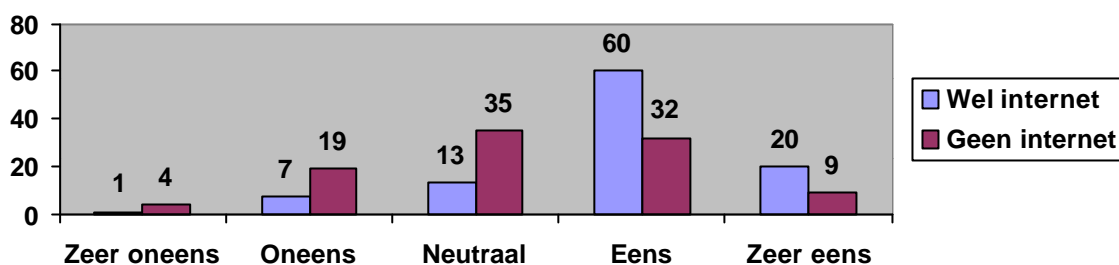
Ik vind dat overheidsinstellingen meer aandacht moeten besteden aan bijvoorbeeld internet en e-mail



Figuur 4.3. Moeten overheidsinstellingen meer aandacht besteden aan bijv. internet en e-mail? (N=618; percentages)

Een uitsplitsing tussen 'wel of geen internet' maakt inderdaad duidelijk dat de *online* populatie veel groter voorstander is van overheidsaandacht voor internet en e-mail. Maar liefst 58% van de *online* respondenten is het (zeer) eens met deze stelling. Voor de respondenten zonder internettoegang is dat percentage slechts 23%, terwijl de 'voorhoedegroep' (de groep die de elektronische vragenlijst heeft ingevuld en *niet* in de grafiek staat) hier een percentage van 87% haalt.

Ik vind dat overheidsinstellingen moeten experimenteren met het gebruik van bijvoorbeeld computers, internet en e-mail bij haar dienstverlening



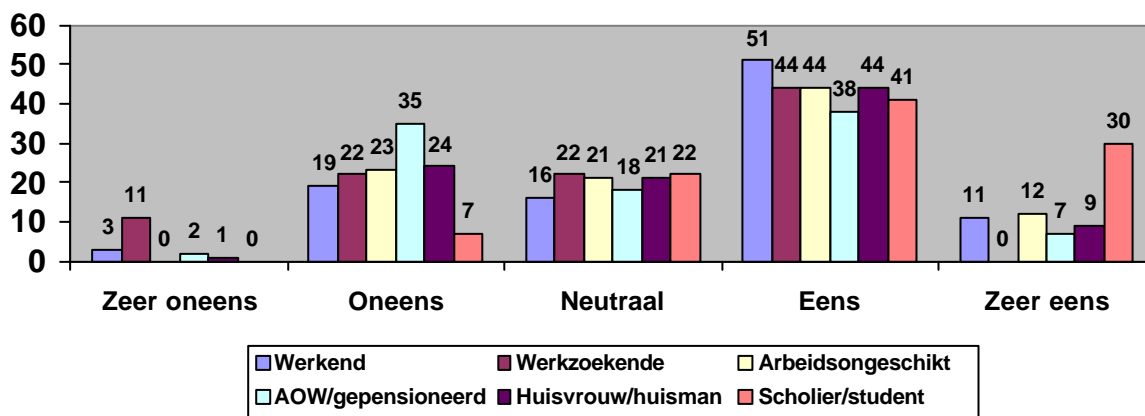
Figuur 4.4. Moeten overheden in haar dienstverlening experimenteren met ICT? (N=647; percentages)

In figuur 4.4 zien we een zelfde patroon als in figuur 4.3. ‘Onliners’ zijn in tegenstelling tot ‘offliners’ sterk voorstander van experimenten met ICT in overheidsdienstverlening (80% resp. 41%). Deze resultaten hangen wellicht nauw samen met de bekendheid van deze groep met de mogelijkheden van ICT voor overheidsdienstverlening, bijvoorbeeld door reeds opgedane ervaring met ICT-dienstverlening door overheden. De belangrijkste les die hieruit getrokken kan worden, is dat burgers die reeds op het internet zitten veel positiever zijn over een elektronische overheid. Overheidsinstellingen mogen experimenteren. Het draagvlak voor experimenten met ICT zal toenemen zolang meer mensen toegang tot internet hebben.

Tot slot volgen enkele stellingen met concreter benoemde ICT-toepassingen. Concrete voorbeelden maken het voor respondenten met en zonder internet eenvoudiger om een oordeel te geven over de overheid en ICT.

Een voordeel dat vaak in verband wordt gebracht met de elektronische overheid, is 7x24x365 – permanente – dienstverlening. Een stelling in de vragenlijst gaat over deze problematiek. We hebben de respons uitgesplitst naar de arbeidssituatie van de respondent. We verwachten dat vooral respondenten die afhankelijk zijn van openingstijden buiten kantoor tijden (bijv. werkenden) sterk voorstander zijn van permanente dienstverlening.

Ik vind dat de overheidsinstellingen moeten streven naar een dienstverlening die 7 dagen per week en 24 uur per dag overall toegankelijk is

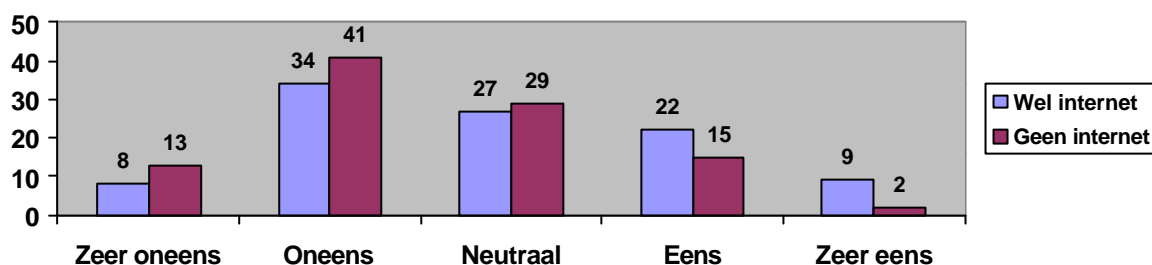


Figuur 4.5. Moeten overheden streven naar 7x24x365 (permanente) toegang? (percentages)

In bijna alle groepen is een meerderheid het (zeer) eens met de bovenstaande stelling¹². De grootste meerderheid vinden we bij scholieren en studenten (71%) en werkenden (62%). Dat is niet zo vreemd: met name werkenden kunnen profiteren van geopende (digitale) loketten buiten kantooruren. Alleen werkzoekenden en gepensioneerden zijn het niet in meerderheid (zeer) eens met deze stelling. Van de voorhoedegroep (die de vragenlijst elektronisch heeft ingevuld) is 85% het eens met deze stelling. De 24-uurs economie beperkt zich dus niet tot bedrijven en consumenten. Dat is ook niet zo verwonderlijk. Wanneer bedrijven permanente dienstverlening realiseren, komt uiteindelijk dezelfde verwachting van de 'klok rond' dienstverlening op het bord van overheidsinstellingen te liggen. Burgers kunnen de voordelen van deze dienstverlening ook eisen bij de overheid.

Tenslotte hebben we de respondenten een stelling voorgelegd over de toewijzing van een vast e-mailadres door de overheid voor elke nieuw geborene. We hebben wederom een uitsplitsing gemaakt naar mensen met en zonder internet. De meeste internetters zijn intensieve gebruikers van e-mail en beoordelen het eventuele nut van deze maatregel wellicht anders dan mensen zonder internet.

Ik vind dat elke nieuw geborene naast een sof-nummer ook een e-mailadres moet krijgen dat hij/zij in de toekomst kan gebruiken voor zijn/haar contacten met een overheidsinstelling



Figuur 4.6. Moet elke Nederlander van overheidswege een e-mailadres krijgen? (N=638; percentages)

De resultaten laten zien dat de meeste respondenten niet warmlopen voor een e-mailadres voor elke nieuw geborene. De tegenstanders vormen in beide populaties de grootste groep (42% en 54%). De overheid kan zich volgens Dialogic ook afvragen welk nut een e-mailadres heeft voor elke geborene. Het heeft immers veel weg van een telefoonnummer en deze worden niet verstrekt door de overheid. Verder kan dit tot valse concurrentie leiden met andere providers.

4.3. Financiering van op ICT gebaseerde diensten

Elektronische diensten zullen – evenals gewone diensten – op een of andere manier betaald moeten worden door de afnemer. We hebben aan de respondenten gevraagd hoe zij vinden dat publieke, elektronische diensten betaald dienen te worden. We hebben bij de uitsplitsing gekeken naar het bruto inkomen van het huishouden. We verwachten dat lagere inkomens meer nadruk leggen op advertenties en reclame, terwijl hogere inkomens meer steun geven aan betaling per dienst door de gebruiker (het profijtbeginsel). Uit een lijst van vijf mogelijkheden mocht men er twee selecteren.

¹² De omvang van de respons per categorie varieert sterk: werkenden (N=446), werkzoekenden (N=9), arbeidsongeschikten (N=48), gepensioneerden / AOW (N=133), huisvrouwen en -mannen (N=70) en scholieren / studenten (N=27). Sommige respondenten hebben meer dan één antwoord gegeven.

Tabel 4.2. Hoe mogen overheden elektronische diensten bekostigen? (N=707)

Financieringsvorm	Percentage
Uit de besparingen die elektronische dienstverlening oplevert	72%
Uit algemeen belastinggeld	41%
Door advertenties en reclame	33%
Door betaling per dienst door de burger	28%
Door verkoop van (persoons)gegevens aan derden door een overheidsinstelling	1%

In de eerste plaats vinden de respondenten dat de overheid de prijs voor elektronische diensten moet financieren met eventuele besparingen die dankzij elektronische diensten worden behaald. Bekostiging via algemeen belastinggeld en via advertenties en reclame zijn iets minder populair. Dat geldt ook voor het profijtbeginsel. De verkoop van persoonsgegevens wordt niet op prijs gesteld.

Bij de 'voorhoede' zien we ongeveer hetzelfde beeld. Daar scoren besparingen ook het hoogst (82%) gevolgd door algemeen belastinggeld (65%). Advertenties en reclame worden veel minder gesteund in deze groep (13%). De boodschap is duidelijk: de prijs van elektronische diensten voor de gebruiker moet laag gehouden worden door besparingen elders en door het gebruik van algemeen belastinggeld. De verkoop van persoonsgegevens door de overheid aan derden is uit den boze.

Wanneer we de antwoorden uitsplitsen naar bruto inkomen van het huishouden van de respondenten valt het volgende op:

- Binnen alle inkomenscategorieën zijn besparingen de meest populaire vorm om elektronische diensten te financieren.
- Het gebruik van advertenties en reclame geniet relatief meer steun onder de lagere inkomens (tot 80.000 gulden), met name bij de inkomens tot 20.000 gulden.
- Betaling per dienst (het profijtbeginsel) krijgt relatief meer steun bij hogere inkomens.

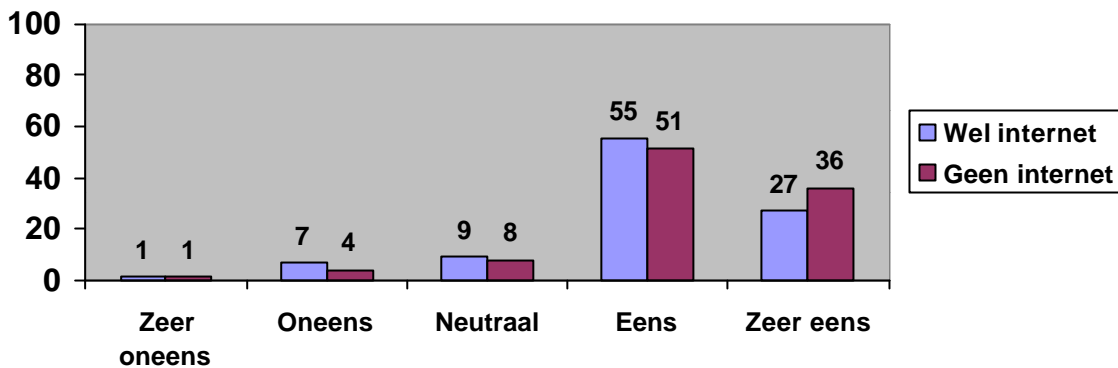
De les voor de overheid is dat burgers verwachten dat de elektronische dienstverlening besparingen elders mogelijk maakt. In geen geval moet de overheid persoonsgegevens verkopen aan derden.

4.4. Contacten met of zonder ICT

Een belangrijk aspect van de elektronische overheid is de mogelijkheid tot *papierloze* (met ICT) correspondentie tussen overheidsinstellingen en burgers. Documenten zoals aanvraagformulieren, vergunningen, brieven en oproepkaarten kunnen immers via internet digitaal uitgewisseld worden. De ontwikkeling kan zelfs zo ver gaan dat sommige diensten straks alleen nog digitaal aangevraagd en afgehandeld kunnen worden. De vraag is echter of de toekomstige gebruiker – de burger – dat wenselijk vindt. We hebben dit item dan ook in de vorm van een stelling voorgelegd aan de respondenten: “*Ik vind dat burgers altijd moeten kunnen kiezen hoe ze contact willen hebben met overheidsinstellingen (dat wil zeggen met of zonder ICT)*”. We hebben een uitsplitsing gemaakt naar leeftijd. We vermoeden dat mensen die nu reeds *online* zijn (met name personen tot de 50 jaar) minder moeite hebben met het verdwijnen van de keuzemogelijkheid dan groepen die (nog) niet *online* zijn. De reactie op de stelling laat weinig ruimte voor twijfel. Een overgrote meerderheid van de respondenten (maar dan 90% in alle leeftijdsgroepen) is voorstander van een blijvende keuzemogelijkheid met of zonder ICT contact te hebben met de overheid. Onder de voorhoedegroep (respondenten die de vragenlijst *online* hebben ingevuld) vinden we dezelfde percentages. Hoofdconclusie is dat overheidsinstellingen altijd aan *multi-channeling* moeten doen, ofwel de diensten moeten via verschillende media (met en zonder ICT) worden aangeboden.

Vervolgens hebben we de respondenten een stelling voorgelegd over de mogelijkheid om ‘papierloos’ contact te hebben met overheidsinstellingen. Deze stelling komt vrijwel op hetzelfde neer als de vorige stelling. We maken nu echter een andere uitsplitsing, namelijk of een respondenten wel of geen internet heeft. Het is immers te verwachten dat respondenten met internet minder moeite hebben met papierloos contact met een overheidsinstelling.

Alle overheidsinstellingen bieden u de mogelijkheid papierloos (internet, e-mail) met hen contact te hebben. Ik vind dat elke burger altijd moet kunnen kiezen tussen een papieren of papierloze vorm van contact met overheidsinstellingen



Figuur 4.7. Moet elke burger steeds de keuze hebben tussen 'papieren of papierloos contact' met overheidsinstellingen? (N=680; percentages)

Zowel respondenten met als zonder internet zijn in grote meerderheid voor de keuzemogelijkheid tussen papieren en papierloos contact met overheidsinstellingen (82% resp. 87%). Bij de voorhoedegroep (de personen die de vragenlijst *online* hebben ingevuld) zien we een zelfde tendens. Hoewel een grote meerderheid het (zeer) eens is met deze stelling, is de groep tegenstanders hier al wat groter (namelijk 11%). De overheid moet dus keuzemogelijkheden bieden. Het feit dat burgers *online* zijn, wil niet zeggen dat men geen behoefte heeft aan andere media om contacten met de overheid te onderhouden. Een conclusie die we aan deze resultaten kunnen verbinden, is dat er een vorm van solidariteit bestaat tussen verschillende bevolkingsgroepen: respondenten met internet vinden dat personen zonder internet ook altijd toegang moeten hebben tot elke overheidsdienst.

4.5. Eisen aan een contact met overheidsinstellingen

Er zijn veel eisen die iemand kan stellen aan een contact met een overheidsinstelling. Niet al deze eisen zullen echter even belangrijk zijn. Een eis die men bijvoorbeeld kan stellen is, dat men snel geholpen wordt. In een Canadees rapport (Erin Research, 1998) is uitgebreid stilgestaan bij het onderwerp eisen aan een contact. De maximale tijd dat burgers bijvoorbeeld willen wachten voordat ze geholpen worden, verschilt per medium: bij een telefonisch contact willen ze gemiddeld binnen een halve minuut geholpen worden, terwijl men bij een brief bereid is twee weken te wachten. Een e-mail moet binnen vier uur beantwoord worden. Hetzelfde Canadees onderzoek bracht aan het licht dat ruim twintig procent van de burgers de volgende problemen ondervindt bij contact met een overheid: bezette telefoonlijnen, 'van het kastje naar de muur gestuurd worden', de ontvangst van tegenstrijdige informatie en problemen met de *voice mail* of interactieve telefoonsystemen. In het Canadees onderzoek is tevens nagegaan welke eisen de tevredenheid van een burger over de kwaliteit van een bepaalde overheidsdienst bepalen. De belangrijkste eisen zijn:

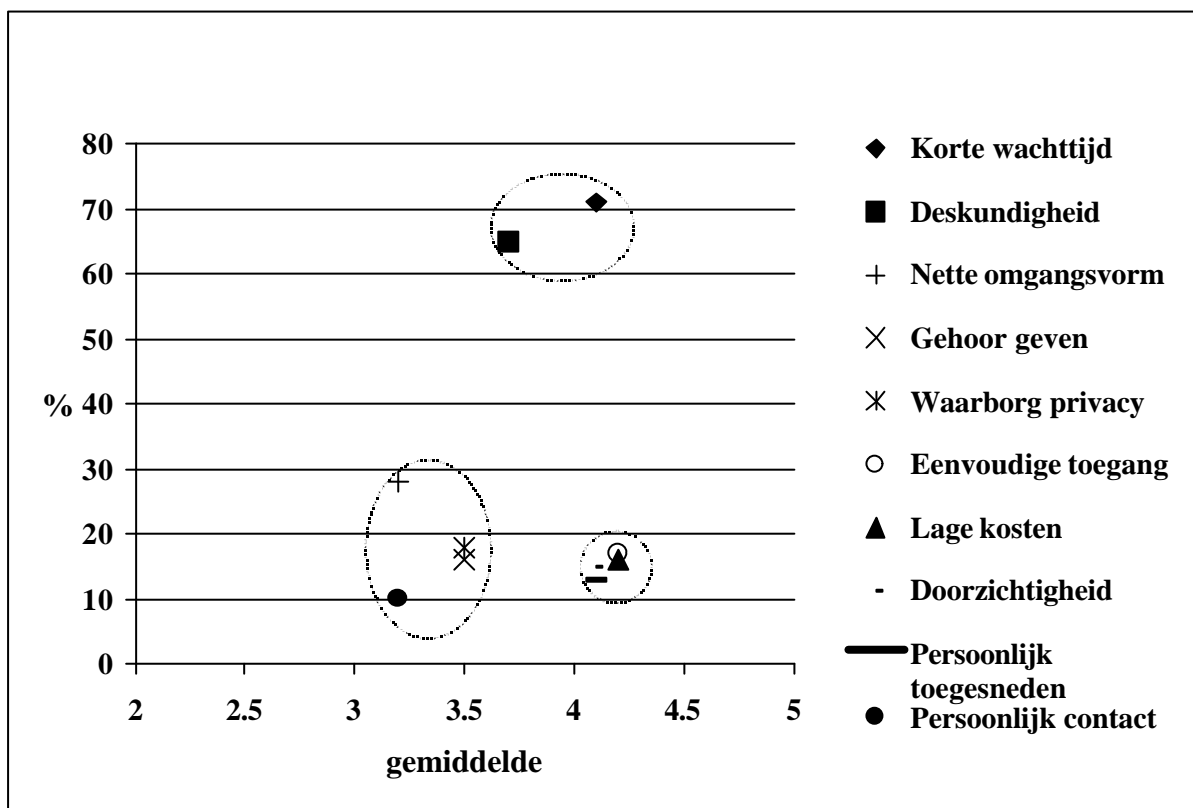
- *Timeliness*: een snelheid waarmee men de gewenste dienst of informatie krijgt.
- *Knowledge, competence*: de kennis en competentie van de ambtenaar die helpt.
- *Courtesy, comfort*: de hoffelijkheid en de mate waarin de burger op zijn gemak wordt gesteld.
- *Fair treatment*: een eerlijke behandeling.
- *Outcome*: in hoeverre de burger kreeg wat hij (of zij) wilde.

Eén van de belangrijkste conclusies van het Canadees onderzoek luidt dat voor elke overheidsdienst bepaald kan worden hoe ze presteert op deze vijf factoren. Wanneer burgers lage scores geven aan één of meer van die factoren is een verbetering gewenst.

Wanneer een overheid de eisen kent die burgers stellen aan een contact met de overheid kan zij deze informatie meenemen bij het ontwerp van (elektronische) dienstverlening en het ondersteunen van democratische processen. We vonden het – in navolging van het Canadees onderzoek – dan ook relevant in ons onderzoek aandacht te besteden aan de eisen die mensen stellen aan contacten met de overheid. Hierover hebben we de respondenten een vraag *in twee stappen* voorgelegd:

1. We hebben gevraagd aan welke eisen een contact met een overheidsinstelling moet voldoen. Bij de beantwoording konden de respondenten uit een lijst van tien eisen er drie selecteren.
2. Per eis hebben we gevraagd in hoeverre de respondenten verwachten dat ICT een bijdrage kan leveren aan het tegemoet komen aan deze eis (op een vijf puntschaal).

Het resultaat van deze twee vragen wordt gepresenteerd in een grafiek waarin per eis het belang en de bijdrage van ICT aan de verwezenlijking van deze eis tegen elkaar worden afgezet (figuur 4.8).



Figuur 4.8. *Eisen aan het contact tussen burger en overheidsinstelling: het belang ervan (y-as; %) en de bijdrage van ICT aan de tegemoetkoming van de eis (x-as; gemiddelde op schaal van 1 tot 5) (N=707)*

Uitleg figuur

In de legenda rechts in figuur 4.8 staan tien eisen, waaruit de respondenten er drie selecteerden. Zoals blijkt, vinden burgers ‘korte wachttijd’ de belangrijkste eis (door 71% van de respondenten geselecteerd). Vervolgens gaven ze op een schaal van 1 tot 5 aan in hoeverre men verwacht dat ICT een bijdrage kan leveren aan diezelfde eis (waarbij 1 staat voor een geringe bijdrage en 5 voor een grote bijdrage). Ten aanzien van de eis ‘korte wachttijd’ zijn de respondenten positief over een mogelijke bijdrage: de score is 4,1. Op deze wijze kunnen alle punten in de grafiek geïnterpreteerd worden.

Clusters

In figuur 4.8 onderscheiden we **drie clusters** (aangegeven met een stippellijn). Het **1^e cluster** bestaat uit eisen die relatief weinig worden genoemd en waarvan respondenten verwachten dat ICT een beperkte bijdrage kan leveren aan het ondersteunen van deze eis. Het betreft hier de volgende eisen:

- Nette omgangsvorm: 28% van de respondenten noemt deze eis; de bijdrage van ICT wordt gewaardeerd met 3,2 (op een 5-puntsschaal)
- Waarborg privacy (18% resp. 3,5)
- Gehoor geven aan een verzoek (16% resp. 3,5)
- Persoonlijk contact (10% resp. 3,2)

Opmerkelijk is dat waarborg privacy en persoonlijk contact relatief weinig genoemd worden. Op andere plaatsen in de vragenlijst geven respondenten aan deze items juist wel belangrijk te vinden (zie hoofdstuk 5).

Het **2^e cluster** bestaat uit eisen die relatief weinig genoemd worden, maar waarvan respondenten verwachten dat ICT een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking van deze eis (scores boven de 3,5). Het betreft de volgende eisen:

- Toegankelijkheid (17% resp. 4,2)
- Lage kosten (16% resp. 4,2)
- Doorzichtigheid (15% resp. 4,1)
- Persoonlijk toegesneden diensten (13% resp. 4,1)

Het **3^e cluster** bestaat uit eisen waaraan respondenten belang hechten en waarvan ze verwachten dat ICT een belangrijke bijdrage kan leveren aan de verwezenlijking ervan. Het gaat om twee eisen, namelijk:

- Korte wachttijd (71% resp. 4,1).
- Deskundigheid (65% resp. 3,7).

Respondenten willen dus **snel** en **deskundig** geholpen worden. Bovendien verwachten ze dat ICT deze twee eisen sterk kan ondersteunen. Dat geldt met name voor een korte wachttijd. Dit hangt natuurlijk sterk samen met de mogelijkheid om de klok rond op elke locatie met behulp van ICT diensten en informatie af te nemen bij de overheid. Waar het gaat om deskundigheid ligt de relatie iets complexer. De verwachte bijdrage van ICT aan het realiseren van deze eis scoort weliswaar lager dan bij korte wachttijd, maar niettemin beduidend hoger dan de verwachtingen in het eerste cluster. Blijkbaar verwachten respondenten dat ICT de toegang tot deskundige ambtenaren vergemakkelijkt.

Uitsplitsingen

Figuur 4.8 maakt geen onderscheid tussen verschillende bevolkingsgroepen. Bij een uitsplitsing naar geslacht en leeftijd zien we geen grote verschillen. Ouderen hechten meer waarde aan een nette omgangsvorm en het persoonlijk contact. Minder belangrijk vindt men het kunnen volgen van de status van een verzoek (doorzichtigheid). Een andere, relevantere uitsplitsing is die tussen respondenten met en zonder internet. We verwachten dat respondenten met internet meer kennis en ervaring met ICT hebben en dus een ander oordeel kunnen hebben over de mogelijke bijdrage van ICT aan het verwezenlijken van de eisen. Respondenten *zonder* internet hechten meer belang aan het waarborgen van privacy en verwachten dat ICT een negatieve invloed heeft op privacy. Wanneer we naar de relatieve verschillen tussen beide groepen (met en zonder internettoegang) kijken, valt het volgende op:

- Respondenten *met* internet hechten veel meer waarde aan deskundigheid dan respondenten zonder internet (77% vs. 60%) en aan persoonlijk toegesneden diensten (13% vs. 5%).
- Respondenten *zonder* internet hechten veel meer waarde aan een nette omgangsvorm (22% vs. 8%) en persoonlijk contact (24% vs. 14%).
- Respondenten *zonder* internet zien veel minder voordelen in de inzet van ICT om eisen te verwezenlijken dan respondenten met internet. Men is met name beducht voor de waarborg van privacy.

De voorhoedegroep

Tot slot kijken we naar de voorhoedegroep, dat wil zeggen de respondenten die de vragenlijst via het internet hebben ingevuld. De voorhoede laat een diffuser beeld zien. In de eerste plaats is er een cluster met eisen die redelijk vaak worden genoemd en waarbij men veel verwacht van ICT: 'korte wachttijd' (47%; 3,6), 'doorzichtigheid' (42%; 4,2), 'eenvoudige toegang' (38%; 4,1). Vervolgens is er een cluster met eisen die relatief minder genoemd worden, maar waarvan men wel een bijdrage van ICT verwacht. Dit zijn 'persoonlijk toegesneden diensten' (31%; 4,2) 'waarborg privacy' (28%; 4,6) en 'lage kosten' (16%; 4,0). Opvallend is dat in deze groep wordt verwacht dat ICT de waarborg van privacy ondersteunt. Het derde cluster bestaat uit eisen die weinig worden genoemd en waarvan de verwachte bijdrage van ICT ook laag wordt ingeschat. Deze eisen zijn 'gehoor geven' (13%; 2,8), 'nette omgangsvorm' (12%; 3,2) en 'persoonlijk contact' (12%; 3,0). Het vierde cluster springt er uit; het gaat hier om een eis die vaak wordt genoemd en waar men *neutraal* is over de bijdrage van ICT: 'deskundigheid' (66%; 3,1). De voorhoedegroep laat in vergelijking met de rest van de respons een diffuser beeld zien, maar is – met uitzondering van deskundigheid – veel positiever over de mogelijke bijdrage van ICT aan de eisen.

Op basis van deze uitsplitsingen kunnen we enkele belangrijke conclusies trekken:

- Deskundigheid en korte wachttijden zijn in alle groepen belangrijke eisen.
- Hoe meer ervaring respondenten hebben met internet hoe meer men verwacht dat ICT een bijdrage kan leveren aan het verwezenlijken van eisen. Mensen zonder internet zijn veel sceptischer over de bijdrage van ICT.

4.6. Tot slot

In het algemeen zijn burgers behoorlijk kritisch over hoe ze geholpen worden door overheden: men wordt niet snel genoeg geholpen en men kan niet altijd achterhalen waar men een overheidsdienst- of informatie kan vinden. Daar staat tegenover dat men niet vindt dat de taken die overheden uitvoeren moeilijker zijn dan de taken die bedrijven uitvoeren. Toch is het beeld over de overheid niet negatief te noemen. Wanneer we ons richten op ICT blijkt dat er brede steun bestaat bij de verschillende bevolkingsgroepen voor experimenten van de overheid met ICT. Dat geldt met name voor burgers met internet. Burgers kunnen hogere eisen stellen aan elektronische overheidsdienstverlening als gevolg van ervaringen elders (bijv. bij bedrijven). Een voorbeeld is de wens om 24 uur per dag, 7 dagen per week en 365 dagen per jaar toegang te hebben tot de overheid. De 24-uurseconomie gaat ook niet voorbij aan de overheid. Bij het afnemen van deze elektronische diensten prefereert men een bekostiging via besparingen die een elektronische overheid kan opleveren. De digitale overheid zal voorlopig geen substituut vormen voor de fysieke overheid: burgers wensen op traditionele en digitale wijze te kunnen communiceren. De keuze moet blijven. *Multi-channeling* is het adagium. Korte wachttijd en deskundigheid zijn de belangrijkste eisen die men stelt aan een contact met de overheid. Dat geldt voor alle bevolkingsgroepen. Hoe meer men *online* is hoe meer men verwacht dat ICT de verschillende eisen kan verwezenlijken. Over privacy blijven burgers sceptisch. Hoe meer burgers beseffen wat mogelijk is met ICT hoe hogere eisen men zal stellen aan de kwaliteit die de overheid levert.

5. Privacy, democratie en diensten

5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan een aantal specifieke toepassingen binnen de elektronische overheid. In tegenstelling tot de vorige twee hoofdstukken laten we nu een aantal concrete toepassingen op verschillende beleidsterreinen zien. Op deze wijze pogen we reacties van burgers te ontlokken. We denken namelijk dat de meeste burgers zich meer bij een elektronische overheid kunnen voorstellen wanneer de voorbeelden passen in hun belevingswereld, zeker wanneer een toepassing iemand direct raakt. Het is echter ondoenlijk om *alle* toepassingen te behandelen. We behandelen daarom drie belangrijke onderwerpen. Bij elk onderwerp komt een aantal ICT-toepassingen aan de orde. Achtereenvolgens besteden we aandacht aan:

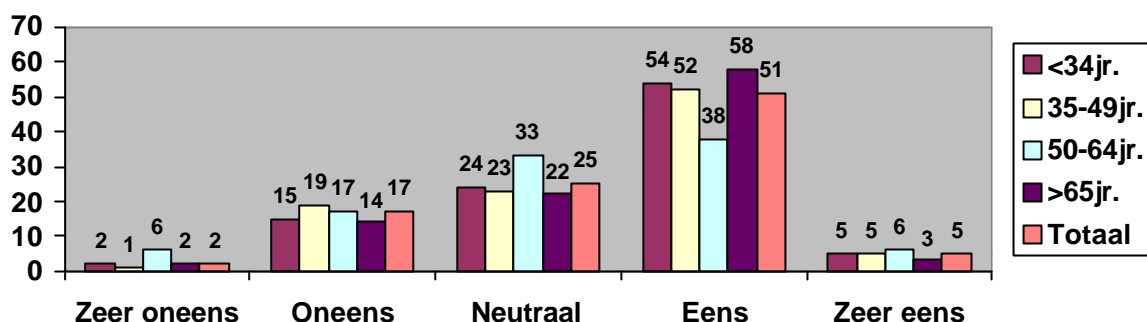
- Privacy (5.2.)
- Democratie (5.3)
- Diensten (5.4)

Uiteraard vormt de schriftelijke vragenlijst weer de rode draad door dit hoofdstuk. In de boxen komen opmerkingen uit het burgerpanel over deze onderwerpen aan de orde.

5.2. Privacy

Het thema privacy keert geregeld terug in rapporten en discussies over de elektronische overheid. Enerzijds zien we een angst dat ICT de waarborg van privacy aantast, met name bij burgers zonder internet (zie ook hoofdstuk 4). Anderzijds zien we dat burgers soms geen moeite hebben wanneer een gedeelte van hun privacy wordt ingeleverd voor een stuk dienstverlening. Op andere plekken (bijvoorbeeld in winkels) worden immers ook makkelijk persoonsgegevens afgestaan. Toch lijkt het volgens ons alsof overheidsinstellingen vergeleken met bedrijven nauwgezet in de gaten worden gehouden door burgers wanneer het gaat om privacy. In het burgerpanel werd gewezen op de exclusieve rol van de overheid op het terrein van privacy. Zij is verantwoordelijk voor wet- en regelgeving ten aanzien van privacy en dient dus het goede voorbeeld te geven. Opvallend is verder dat zowel in het expertpanel als in het burgerpanel gemeld werd dat Nederland op het terrein van privacy goede wet- en regelgeving heeft. We hebben een aantal stellingen in de vragenlijst opgenomen over privacy. Voorts hebben we het afzonderlijk aan de orde gesteld in het burgerpanel. Allereerst behandelen we enkele algemene stellingen over privacy. Daarna verdiepen we ons in enkele concrete toepassingen. De eerste stelling betreft een vertrouwensvraag over de omgang van de overheid met persoonlijke gegevens. Het gaat ons hier om het bepalen van een algemeen beeld dat burgers hebben over de zorgvuldigheid van overheden. We maken daarbij een uitsplitsing naar leeftijd. We verwachten dat ouderen meer vertrouwen hebben in de overheid dan jongeren.

Ik heb er vertrouwen in dat overheidsinstellingen voorzichtig omgaan met mijn persoonlijke gegevens



Figuur 5.1. Vertrouwen in de voorzichtige omgang met persoonlijke gegevens (N=649; percentages)

Een meerderheid van de respondenten (ongeveer 56%) heeft er vertrouwen in dat overheidsinstellingen voorzichtig omgaan met persoonlijke gegevens. Met name ouderen vertrouwen de overheid (61%), maar het verschil met andere leeftijdsgroepen is niet groot. Opvallend is dat 19% van de respondenten dat vertrouwen niet deelt, terwijl één op de vier zich in deze ‘neutraal’ opstelt. Bij de respondenten tussen de 50 en 64 jaar bestaat geen meerderheid die het eens is met deze stelling, terwijl dat in alle andere groepen wel het geval is. Een uitsplitsing van de totale respons naar geslacht en opleidingsniveau heeft geen noemenswaardige verschillen opgeleverd. De *early adopters* (degenen die de *online* vragenlijst hebben ingevuld) zijn het voor 60% (zeer) eens met deze stelling. We kunnen hieruit concluderen dat de overheid een gunstige uitgangspositie heeft. Een meerderheid van de bevolking vindt dat de overheid voorzichtig omgaat met persoonlijke gegevens. Een feit dat ze mag koesteren. In het buitenland hebben we lagere cijfers gezien.

Om inzicht te krijgen in de omgang van de overheid met persoonsgegevens wordt wel eens het idee geopperd dat burgers met enige regelmaat een overzicht met persoonlijke gegevens moeten krijgen van de overheid. In dat overzicht staat waar de overheid welke persoonsgegevens over iemand heeft en voor welke doeleinden deze gegevens worden aangewend. Wanneer burgers *vooraf* kunnen aangeven welke gegevens voor welke doeleinden mogen worden gebruikt, is er sprake van een regie die bij de burger ligt. Deze regie neemt af wanneer bijvoorbeeld de overheid iemand pas inlicht nadat de gegevens zijn gebruikt of wanneer het aantal basale persoonsgegevens dat niet gewijzigd kan worden, toeneemt. Een ander aspect betreft de organisatorische en technische haalbaarheid van deze service, maar daar hoeven burgers zich niet druk over te maken. Wederom hebben we een stelling voorgelegd en een uitsplitsing gemaakt naar leeftijd en geslacht. De stelling luidt als volgt: “*De overheid moet mij ieder jaar een overzicht verstrekken waarin staat welke gegevens zij over mij heeft*”.

Twee op de drie respondenten onderschrijft deze stelling. Een op de zes is het hiermee *oneens*. Over het geheel genomen treden hier geen grote verschillen op in de beantwoording tussen mannelijke en vrouwelijke respondenten.

- Vrouwen van 50 tot 64 jaar staan relatief iets positiever tegenover het verstrekken van een overzicht van gegevens door de overheid.
- Vrouwen van 65 en ouder hebben juist relatief meer reserves tegenover het verstrekken van een overzicht van gegevens door de overheid.

De voorhoedegroep is het relatief meer eens met deze stelling. Maar liefst 82% van hen antwoordt (zeer) eens.

We hebben het thema privacy ook aan de orde gesteld in het burgerpanel. We waren benieuwd of het in een discussie een moeilijk onderwerp zou zijn. Dit bleek niet het geval. Men is niet zo zeer bang voor de overheid als het gaat om een correct beheer van de persoonsgegevens. Dat vertrouwt men wel. Er is eerder angst voor criminelen (*'hackers'/'crackers'*) die de computers van de overheid kunnen kraken. Het is volgens de panelleden vooral een kwestie van veilige opslag en uitwisseling. Uit het rondetafelgesprek bleek verder dat men graag voldoende mogelijkheden wil hebben om fouten in gegevens te herstellen. Op dit moment is het vaak een moeizaam proces om informatie te achterhalen en te veranderen. Op de vraag of men graag in de toekomst een overzicht wil ontvangen van de persoonsgegevens die de overheid beheert, is men verdeeld. Een aantal panelleden is bang voor een zogenaamd 'schrik-effect' wanneer duidelijk wordt in welke bestanden persoonsgegevens zijn opgenomen. Verder vindt een aantal mensen het niet nodig en te duur. Vrijwel iedereen zou het goed vinden om de mogelijkheid te hebben een overzicht aan te vragen, maar de overheid hoeft dit niet standaard aan iedereen te verstrekken. Verder moet het overzicht hanteerbaar zijn (dat wil zeggen niet te dik en te ingewikkeld).

Box 5.1. Uitspraken tijdens het burgerpanel over privacy

“Ik heb nog mijn twijfels over privacy: bij wie komt het terecht, voor wie zijn die gegevens bereikbaar, wordt het niet onderschept?”

“Volgens mij valt het bij de overheid wel mee. Air Miles zijn erger.”

“Ik heb redelijk vertrouwen in de overheid dat die zorgvuldig met persoonsgegevens omgaat. Het probleem is dat ik minder vertrouwen heb in de deskundigheid van de overheid als het aankomt op het beschermen van mijn gegevens tegen hackers en andere inbrekers.”

“Hoe kan ik het regelen dat anderen (bijv. de belastingdienst) niet de gegevens krijgen die ik ze niet vrijwillig wil verstrekken?”

“Ik denk dat het allerbelangrijkste is dat de overheid zich toelegt op een veilige manier om de informatie van burgers te beschermen.”

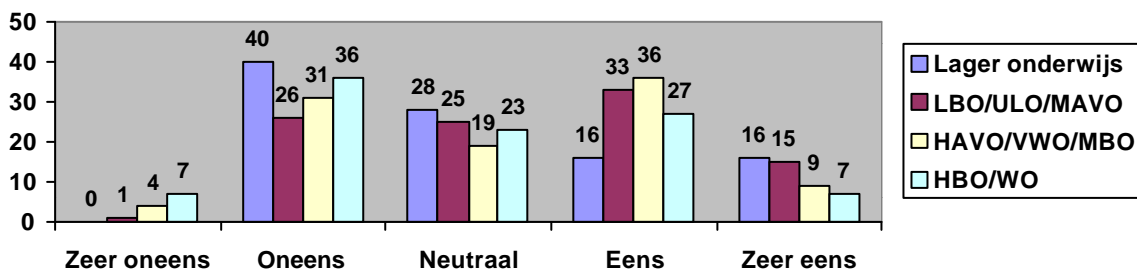
“Ik denk dat het inzichtelijk gemaakt moet worden wie over welke gegevens beschikt (van jou) en dat je periodiek van deze gegevens op de hoogte wordt gehouden.”

Naast deze algemene stellingen over privacy hebben we de geraadpleegde burgers via de vragenlijst een aantal concrete toepassingen voorgelegd waarin het thema privacy een rol speelt. Wanneer het mogelijke effect van ICT op privacy tastbaarder wordt voor de burger, zal men wellicht een scherper oordeel vellen over dit thema. Steeds is eerst een uitspraak voorgelegd en vervolgens twee stellingen over deze uitspraak. Aan de respondenten is gevraagd aan te geven in hoeverre ze het eens zijn met de stellingen (5-puntsschaal).

Privacy en de medische zorgpas

De respondenten reageren op volgende uitspraak: “U krijgt een zorgpas met uw medische gegevens waardoor u elke zorginstelling (bijv. een ziekenhuis) inzage kunt geven in uw medische gegevens”. We hebben in eerste instantie een uitsplitsing gemaakt naar opleidingsniveau.

Ik ben in deze situatie bang voor misbruik van mijn medische gegevens door bijvoorbeeld zorgverzekeraars.

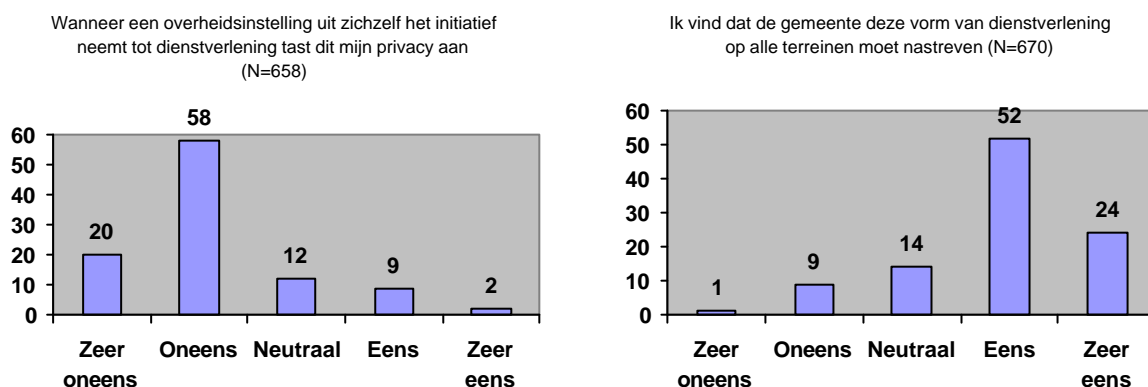


Figuur 5.2. Angst voor misbruik van een medische zorgpas (N=688; percentages)

In algemene zin zijn de respondenten verdeeld over een zorgpas die medische gegevens bevat waardoor de drager van de pas elke zorginstelling (bijv. een ziekenhuis) inzage kan geven in die gegevens. Lager opgeleide burgers zijn in deze situatie minder bang voor misbruik van medische gegevens door bijvoorbeeld zorgverzekeraars dan hoger opgeleiden. Een uitsplitsing naar leeftijd en geslacht levert geen verschillen op. De voorhoede respondenten reageren ongeveer hetzelfde op deze stelling. Rond de 40% van hen is het (zeer) eens met deze stelling. Een grote meerderheid (85%) verwacht daarentegen in geval van nood sneller verzorgd te worden omdat elke instelling eenvoudig inzage heeft in de medische gegevens van de drager (dat percentage haalt de voorhoedegroep ook). Er blijkt dus een spanningsveld te bestaan tussen enerzijds de verwachting dat medische gegevens misbruikt worden (waarover men verdeeld is) en anderzijds de verwachting dat men sneller verzorgd kan worden bij nood.

Privacy en proactieve attendering

Overheidsinstellingen kunnen hun service verbeteren door burgers vooraf te attenderen op een dienst waarop men recht heeft. Daarvoor is het echter wel nodig dat een overheid over een aantal persoonsgegevens beschikt. Op het raakvlak van dienstverlening en privacy is de respondenten de volgende uitspraak voorgelegd: “*U ontvangt enkele weken voordat uw paspoort of rijbewijs verloopt hierover een e-mail van de gemeente*”.



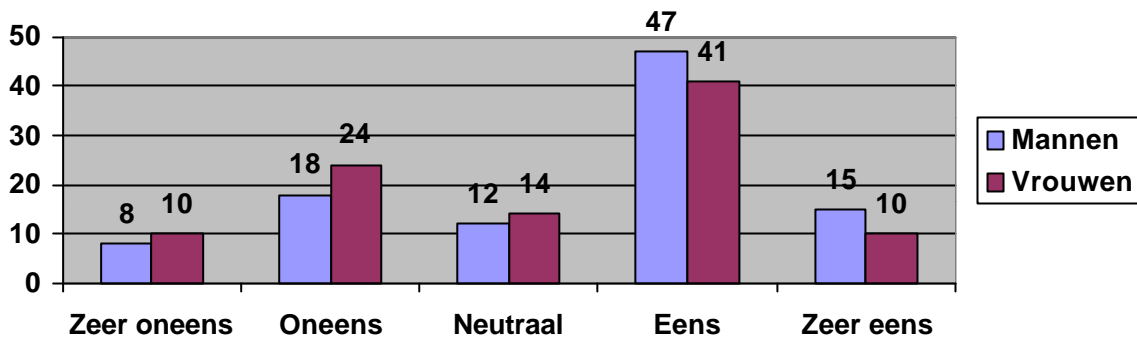
Figuur 5.3. Privacy en proactieve attendering (percentages)

Respondenten reageren in doorsnee positief op de suggestie dat de overheid de burger per e-mail erop attendeert dat het paspoort of rijbewijs binnen “enkele weken” zal verlopen. Drie op de vier respondenten ziet dit niet als aantasting van de privacy en vindt dat de gemeente deze vorm van overheidsdienstverlening “op alle terreinen moet nastreven”. We hebben hier geen uitsplitsingen gemaakt. Gezien de grote meerderheid in beide gevallen lijkt de kans niet groot dat tussen de verschillende bevolkingsgroepen grote verschillen bestaan.

Doorgeven van wijzigingen in persoonlijke situatie

Het gemak dient de mens. De dienst die we hier behandelen, is daar een voorbeeld van. Voor het realiseren van dit gemak moeten burgers wel een stuk privacy inleveren. De respondenten is de volgende uitspraak voorgelegd: “*U kunt een wijziging in uw persoonlijke situatie (bijv. een verhuizing of huwelijk) bij één overheidsdienst melden. Vervolgens wordt deze wijziging automatisch verwerkt bij alle overheidsinstellingen waarmee u contact heeft en voor wie deze wijziging relevante informatie is*”. Eén van de stellingen bij deze uitspraak heeft betrekking op privacy. We hebben een uitsplitsing gemaakt naar geslacht.

Om deze dienst te realiseren, mogen overheidsinstellingen alle informatie over mij onderling uitwisselen



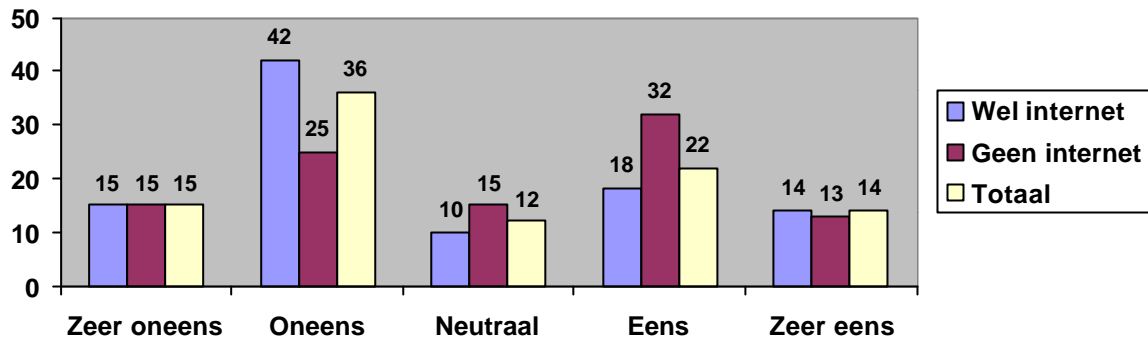
Figuur 5.4. Informatie-uitwisseling door overheden (N=689; percentages)

Een zelfde beeld doet zich voor bij de suggestie dat na de melding van “een wijziging in uw persoonlijke situatie (bijv. een verhuizing of huwelijk) bij één overheidsdienst”, deze wijziging vervolgens automatisch wordt verwerkt bij alle overheidsinstellingen waarmee u contact heeft en voor wie deze wijziging relevante informatie is. Meer dan de helft van de respondenten vindt dat overheidsinstellingen – om deze dienst te realiseren – “alle informatie over mij onderling ... mogen ... uitwisselen”. Overigens is ook een substantiële minderheid *tegen* deze informatie-uitwisseling. Onder deze tegenstanders bevinden zich relatief meer vrouwen (34%) dan mannen (26%). De voorhoede respondenten scoren daartussen in (30%). Een uitsplitsing naar leeftijd en opleidingsniveau levert geen belangrijke verschillen op.

De vingerafdruk

Het gebruik van een biometrisch kenmerk om zich mee te identificeren geniet volle aandacht van de overheid. Wij beschouwen de toepassing van biometrie (het gebruik van lichaamskenmerken om zich te identificeren en informatie te beveiligen) ook als een vorm van *e-government*. Wanneer diensten over een virtueel netwerk worden aangeboden (zoals internet) zullen er immers veel gevallen zijn waarbij identificatie en beveiliging van belang zijn. In Delft wordt met deze toepassing geëxperimenteerd: uitkeringsgerechtigden kunnen daar via internet hun werkbriefjes invullen en opsturen. De werkbriefjes worden met een digitale handtekening ondertekend. De digitale handtekening staat op een persoonlijk smart card die met behulp van een vingerafdruk tegen misbruik door derden is beveiligd (zie <http://www.ministerVanBoxtel.nl/>). Aan deze toepassing besteedt de vragenlijst ook aandacht met de volgende uitspraak: “U kunt thuis met behulp van een apparaat uw vingerafdruk gebruiken om uzelf te identificeren. Vervolgens kunt u informatie bekijken die alleen voor u bestemd is (bijv. uw uittreksel uit het bevolkingsregister)”. Vervolgens zijn er wederom twee stellingen voorgelegd. Bij de eerste stelling hebben we een uitsplitsing gemaakt naar respondenten met en zonder internet. We denken dat mensen met internet minder moeite hebben om privacy gevoelige informatie vrij te geven via een computersysteem.

Bij de overheid ontstaat een bestand met alle vingerafdrukken. Ik vind dat de overheid dit bestand nooit mag gebruiken voor andere doeleinden (bijv. voor het oplossen van misdrijven)



Figuur 5.5. Gebruik vingerafdruk voor andere doeleinden (N=673; percentages)

De respondenten reageren verdeeld op deze stelling. De helft vindt dat de overheid een bestand met vingerafdrukken ook voor andere doeleinden (dan het bekijken van informatie “die alleen voor u is bestemd”) mag gebruiken. Ruim eenderde is het echter (zeer) oneens met deze stelling. Van de respondenten met internettoegang is een duidelijke meerderheid (57%) voorstander van het gebruik van vingerafdrukken voor andere doeleinden dan identificatie. Bij de mensen zonder internettoegang is dat een minderheid (40%). Op het totaal bestaat toch een kleine meerderheid (51%) die vindt dat de overheid deze informatie voor andere doeleinden mag gebruiken. Het is dus een omstreden onderwerp. Ook bij andere uitsplitsingen zoals leeftijd, opleiding en geslacht is het gebruik van vingerafdrukken ter identificatie ook een omstreden issue.

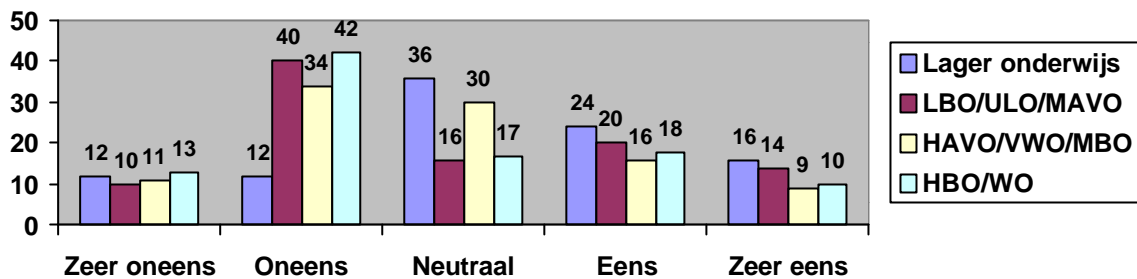
- Onder de groep voorstanders van ruimhartiger gebruik van een vingerafdrukbestand bevinden zich meer mannen (57%), jongeren en hoogopgeleiden dan vrouwen (46%), ouderen en lager opgeleiden.
- De *early adopters* (de voorhoedegroep) geeft relatief veel steun aan de stelling dat de overheid het databestand nooit voor andere doeleinden mag gebruiken (48%).

We hebben geregeld gehoord dat mensen bang zijn dat de opslag van persoonsgegevens nooit helemaal waterdicht is. Dit werd ook in het burgerpanel gezegd. Dat maakt de tweede stelling extra interessant. Deze gaat namelijk over de opslag van persoonsgegevens: “*Ik wil niet dat mijn vingerafdruk opgenomen wordt in een bestand van de overheid.*”

De helft van de respondenten heeft geen bezwaar tegen een opname van de eigen vingerafdruk in een bestand van de overheid. De voorstanders zijn iets vaker mannelijk (54%) dan vrouwelijk (45%). Bijna 30% gaat niet akkoord met de opname van vingerafdrukken in een bestand. Figuur 5.6 toont de uitsplitsing naar opleidingsniveau. Daaruit blijkt dat lager opgeleiden minder moeite hebben met opname van vingerafdrukken in een bestand (de categorie ‘lager onderwijs’ is wegens lage respons buiten beschouwing gelaten). Hetzelfde geldt voor hoog opgeleiden.

Een uitsplitsing naar leeftijd laat geen grote verschillen zien. Jongeren hebben de minste moeite met opname van hun vingerafdruk in een bestand. Respondenten met internettoegang blijken veel minder huiverig voor opname van hun vingerafdruk in een bestand dan respondenten zonder internettoegang (25% resp. 38%). De voorhoedegroep is het in meerderheid (zeer) oneens met deze stelling (53%).

Ik wil niet dat mijn vingerafdruk opgenomen wordt in een bestand van de overheid



Figuur 5.6. Opname vingerafdruk in een bestand (N=680; percentages)

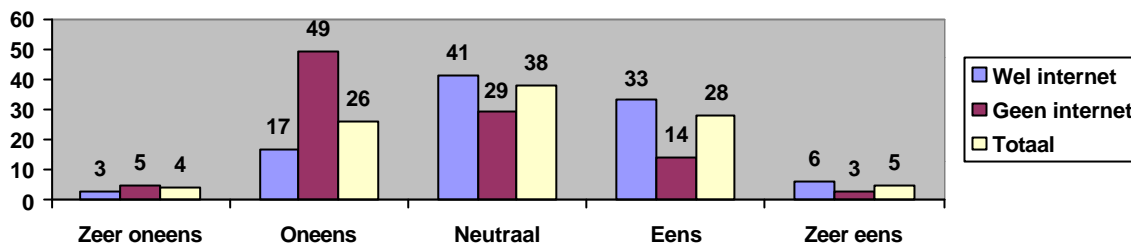
We sluiten de paragraaf over privacy af met enkele constatering. Op de eerste plaats bestaat er vertrouwen onder de bevolking in de voorzichtige omgang met persoonsgegevens door de overheid. Privacy is in het algemeen goed geregeld. Dit gegeven moet gekoesterd worden. Men is iets sceptischer over de veiligheid van de opslag van persoonsgegevens. Een *hanteerbaar* jaarlijks overzicht over de gegevens die de overheid heeft, is welkom maar geen noodzaak. Ten aanzien van privacy bestaat overigens een interessant spanningsveld. In meer abstracte bewoordingen is men niet zo bang voor de aantasting van privacy door ICT. Dat hebben we ook in het vorige hoofdstuk geconstateerd. Pas wanneer privacy ‘tastbaarder’ wordt (of dichterbij komt), nemen burgers een duidelijkere positie in. Men is meer op de hoede en het opgeven van privacy krijgt een *quid pro quo* status: wat win ik wanneer ik een stukje privacy opgeef? Dit speelt bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van proactieve dienstverlening. Hoe meer informatie een overheid heeft over iemand, hoe eenvoudiger het wordt om vooraf iemand te attenderen op een dienst die men kan afnemen (bijv. op basis van gegevens over inkomen en adres iemand attenderen op de mogelijkheid voor een huursubsidie).

5.3. Democratie

We hebben tot nu toe veel aandacht besteed aan elektronische dienstverlening. Dat is slechts één aspect van de elektronische overheid. In het tweede hoofdstuk hebben we al gewezen op een ander belangrijk onderdeel dat met *e-government* ondersteund kan worden: democratie. Ook op dit terrein worden vele verwachtingen gekoesterd: van elektronisch stemmen tot digitale debatten. Gedurende ons onderzoek werd dit onderwerp extra actueel met de perikelen rondom stembalies in de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Hier bleek ICT geen zegening (hoewel het geen verkiezingen op afstand betrof). Onlangs is uit een onderzoek van het Electronic-Highway Platform Nederland gebleken dat ruim de helft van de Nederlanders (53%) liever via internet stemt. Van de mensen die internet al gebruiken wil maar liefst 68% stemmen via internet. Het onderzoek laat zien dat het onderwerp leeft en dat de discussie over dit onderwerp nog druk gaande is. Waarschijnlijk staan we aan de vooravond van een aantal belangrijke ontwikkelingen op dit terrein. De provincie Noord-Brabant onderzoekt momenteel de mogelijkheid om de volgende verkiezingen voor de Provinciale Staten deels via het internet te laten verlopen. Er zullen zeker nog enkele hobbels overwonnen moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan de gevaren die stemmen via internet nu nog met zich meebrengt (bijvoorbeeld identificatie en privacy).

In de vragenlijst en in het burgerpanel hebben we aan het onderwerp (stemmen via internet) aandacht besteed. Aangezien 'democratie' meer omvat dan stemmen via internet, behandelen we ook andere ICT-toepassingen in democratische processen (bijv. internetdebatten). We beginnen eerst met enkele algemene stellingen. We hebben hier een uitsplitsing naar respondenten met en zonder internet gemaakt. We vermoeden dat respondenten met internet positiever zijn over ICT en democratie, omdat ze de (on)mogelijkheden van ICT beter kennen en wellicht minder sceptisch zullen zijn.

Ik denk dat het gebruik van ICT de democratie zal verbeteren

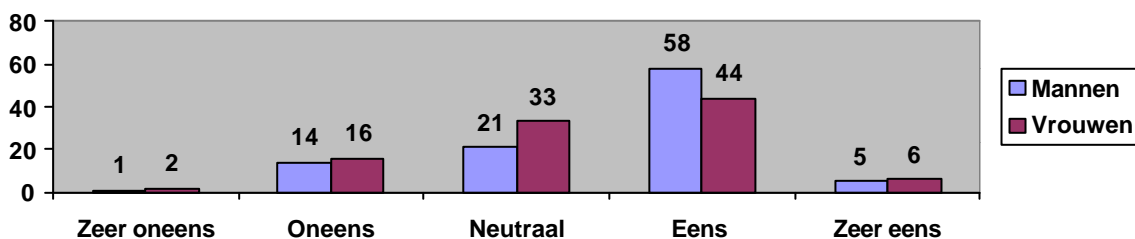


Figuur 5.7. *Verbeterd het gebruik van ICT de democratie? (N=575; percentages)*

De meningen over het effect van ICT op de democratie zijn over de totale respons verdeeld: het aantal voorstanders (33%) is net iets groter dan het aantal tegenstanders (30%). Opvallend is dat bijna 40% van de respondenten neutraal staat tegenover deze stelling. Voorts hebben ruim 100 mensen 'weet niet' ingevuld; bij geen enkele andere stelling is dat aantal voorgekomen. Opvallend is dat in de voorhoedegroep een duidelijke meerderheid voorstander is van deze stelling (57%). Bij uitsplitsing naar respondenten met of zonder toegang blijken er grote verschillen te bestaan. Een ruime meerderheid van de respondenten *zonder* internet is het (zeer) oneens met deze stelling, terwijl bijna 40% van de respondenten *met* internet het eens is met deze stelling. Het lijkt dus alsof ervaring opdoen met ICT het vertrouwen in de bijdrage van ICT aan de democratie vergroot.

Er wordt in de (bestuurskundige) literatuur geregeld gewezen op de kloof tussen de overheid en de burger.¹³ Hier gaat de tweede stelling over, namelijk of internet kan helpen deze kloof te dichten. We hebben een uitsplitsing gemaakt naar geslacht.

Ik vind dat het gebruik van bijvoorbeeld internet de kloof tussen de burger en overheidsinstellingen verkleint



Figuur 5.8. *Leidt het gebruik van bijv. internet tot verkleining van de kloof tussen burger en overheid? (N=627; percentages)*

Een meerderheid onderschrijft "dat het gebruik van bijvoorbeeld internet de kloof tussen de burger en overheidsinstellingen verkleint". Mannen zijn meer geneigd deze stelling te ondersteunen dan

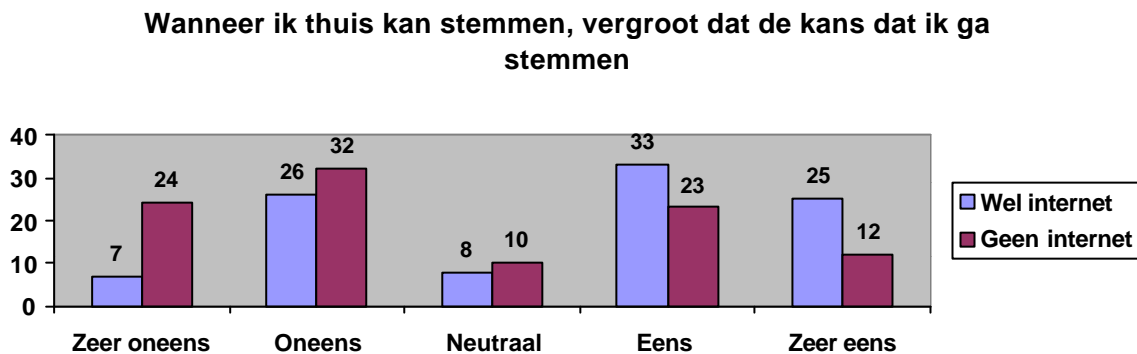
¹³ Het gaat dus niet om de eerder genoemde digitale kloof.

vrouwen (63% resp. 50%). Bij uitsplitsing naar leeftijdscategorie (niet opgenomen in de figuur) blijken met name jongere mannen met een hoge opleiding deze stelling te ondersteunen (dat komt overeen met de voorhoedegroep waar 74% deze stelling ondersteunt). Van de respondenten *met internet* is 65% het (zeer) eens met deze stelling, terwijl dat onder de ‘internetlozen’ 35% is.

Evenals bij het thema privacy hebben we bij democratie ook een aantal concrete toepassingen voorgelegd aan de respondenten. We denken dat dit thema dan meer gaat leven bij de respondent. Het komt immers dichterbij hem te staan.

Thuis stemmen

Een probleem bij veel verkiezingen is de dalende opkomst. Er wordt dan ook naarstig gezocht naar maatregelen die de opkomst verhogen. Daarbij kan gedacht worden aan de verlenging van de openingstijd van kieslokalen tot het herinvoeren van de stemplicht. Een andere maatregel is de mogelijkheid om via internet te stemmen. We hebben dit idee aan de respondenten voorgelegd in de vorm van de volgende uitspraak: “*Bij de volgende Tweede Kamerverkiezingen kunt u thuis stemmen wanneer u over een televisie met internet en e-mail zou beschikken*”. Bij de eerste stelling is een uitsplitsing gemaakt tussen wel of geen toegang tot internet.



Figuur 5.9. Neemt de kans dat ik ga stemmen toe als ik thuis kan stemmen via internet? (N=659; percentages)

Over thuis stemmen via internet zijn de respondenten verdeeld. Weliswaar meent de helft dat de kans “dat ik ga stemmen” groter wordt “wanneer ik thuis kan stemmen”, maar rond de 40% is het hiermee *niet* eens.

- Van de respondenten met internettoegang verwacht 58% eerder te gaan stemmen wanneer men dat thuis kan doen. Bij respondenten zonder internettoegang is dat 34%.

Resultaten van andere uitsplitsingen zijn:

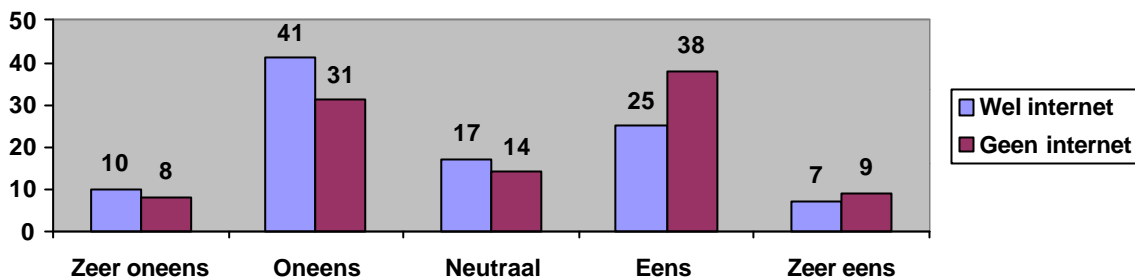
- Mannen zijn hierover iets positiever dan vrouwen (eens: 57% resp. 46%; oneens: 34% resp. 46%).
- In de leeftijdscategorieën tot 49 jaar denkt meer dan de helft dat de kans dat men gaat stemmen groter wordt wanneer dat thuis kan.
- Hoger opgeleiden verwachten in vergelijking met lager opgeleiden eerder te gaan stemmen.
- Van de mensen die de vragenlijst via internet hebben ingevuld (de voorhoede) is 56% het eens met deze stelling.

Met name de constatering dat personen tot 49 jaar eerder zullen stemmen wanneer dat thuis kan, is belangrijk, omdat het opkomstpercentage bij met name jongere mensen meestal onder het gemiddelde ligt. We moeten echter niet de illusie koesteren dat met de invoering van ICT problemen met de desinteresse voor politiek ineens opgelost zijn. Een lage opkomst is niet een louter organisatorisch c.q. technisch probleem.

De tweede stelling bij deze uitspraak gaat over de waarborg van anonimiteit bij elektronisch stemmen. We verwachten hier verschillen tussen mensen met en zonder internettoegang. Respondenten zonder

internettoegang zullen waarschijnlijk bangere zijn dat het minder anoniem is (ze vrezen immers in het voorgaande hoofdstuk dat ICT de waarborg van privacy aantast).

Ik vind dat stemmen dan minder anoniem gebeurt



Figuur 5.10 Stemmen via internet en anonimiteit (N=612; percentages)

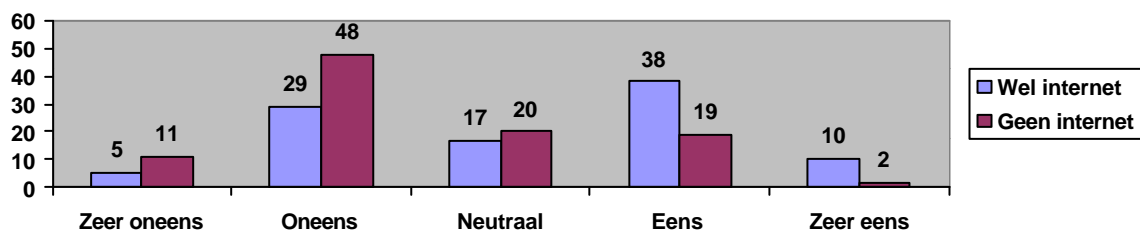
Een zelfde – verdeeld – beeld doet zich voor bij de stelling dat “stemmen dan [te weten: bij thuis stemmen via internet] minder anoniem gebeurt”. Van de respondenten met internettoegang is een meerderheid (51%) het oneens met deze stelling: stemmen via internet is niet minder anoniem. De respondenten zonder internet zijn geneigd het tegenovergestelde te ondersteunen (47%). Andere uitsplitsingen laten zien dat:

- Bijna de helft (zowel bij mannen als vrouwen) het hiermee *oneens* is, terwijl ruim één derde van de respondenten deze stelling onderschrijft.
- Hoe ouder de respondent hoe vaker men het eens is met deze stelling. Naarmate het opleidingsniveau van de respondent hoger is, stijgt het percentage dat het oneens is met deze stelling.
- Hoger opgeleiden en jongeren hebben dus minder vrees voor het verlies van anonimiteit bij het stemmen via internet. Hetzelfde geldt voor de voorhoedegroep: hiervan is 62% het (zeer) oneens met de stelling.

Meepraten, meelezen en meekijken

Democratie bestaat uit meer dan alleen stemmen met een rood potlood of een (muis)knop. In een gezonde democratie is er ruimte voor een debat tussen burgers en bestuurders over allerlei maatschappelijke en politieke onderwerpen. Ook hier kan ICT een ondersteunende rol bieden. De respondenten is daarom de volgende uitspraak voorgelegd: “U kunt met behulp van internet thuis met de gemeente en andere burgers discussiëren over, bijvoorbeeld, de inrichting van een nieuw park of over de locatie van een opvangcentrum voor drugsverslaafden”. We maken een uitsplitsing tussen mensen met en zonder internet. We denken dat mensen met internet door hun ervaring anders (positiever) zullen denken over deze optie dan mensen zonder internet.

Ik neem sneller deel aan een discussie over bijvoorbeeld de inrichting van een nieuw park, omdat ik thuis met behulp van internet kan meedoen



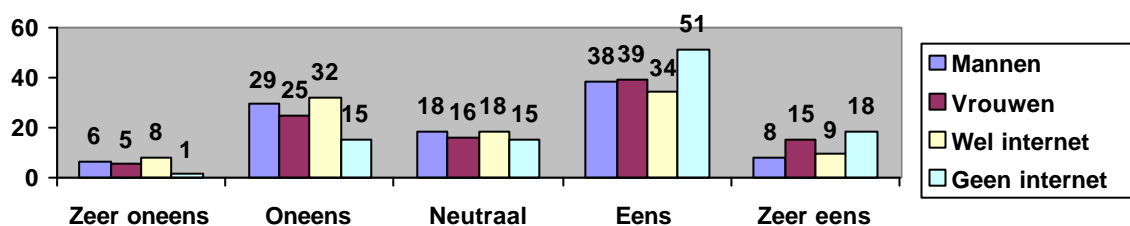
Figuur 5.11. Deelname aan internetdebatten (N=685; percentages)

Sterk verdeeld reageren de respondenten op de mogelijkheid die internet zou bieden om “thuis met de gemeente en andere burgers [te] discussiëren over, bijvoorbeeld, de inrichting van een nieuw park of over de locatie van een opvangcentrum voor drugsverslaafden”. Ongeveer evenveel mensen verwachten via internet “sneller” deel te nemen aan een dergelijke discussie als dat men dat niet verwacht:

- Respondenten met toegang zijn veel positiever dan respondenten zonder internettoegang (48% is het (zeer) eens resp. 21% is het (zeer) eens; figuur 5.11).
- Jongeren (tot 34 jaar: 50%) zijn aanzienlijk positiever dan ouderen (vanaf 65 jaar: 13%).
- Mannen staan positiever tegenover deze mogelijkheid dan vrouwen (45% resp. 37%).
- Hoger opgeleiden (HBO – WO: 48%) zijn positiever dan lager opgeleiden (LBO – Mavo: 29%).

Interactieve beleidsvorming via internet is kennelijk vooral een zaak voor jongere, hoger opgeleide mannen. Vervolgens zijn we nagegaan of mensen denken dat ze via deelname aan internetdebatten meer invloed krijgen op politieke beslissingen. We hebben hier een uitsplitsing gemaakt naar geslacht en wel of geen internettoegang. We verwachten dat mensen met of zonder internet verschillend denken over de invloed. Mensen zonder internet zullen wellicht geen onderscheid willen zien met ‘normale’ inspraakbijeenkomsten.

Ik vind dat mijn invloed op deze beslissingen via een inspraakbijeenkomst in het wijkcentrum groter moet zijn dan via internet

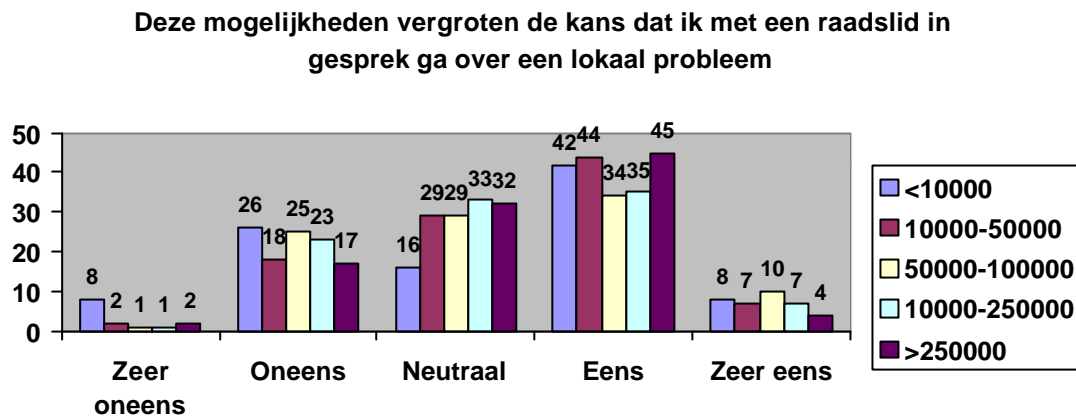


Figuur 5.12. Invloed op besluitvorming (geslacht; wel of geen internet (N=685); percentages)

Bijna de helft van de respondenten (48%) vindt dat “mijn invloed op deze beslissingen via een inspraakbijeenkomst in het wijkcentrum groter moet zijn dan via internet”. Onder de voorstanders bevinden zich relatief veel vrouwen (54%) en 65-plussers (82%) en respondenten zonder internettoegang (69%). Relatief veel mensen (31%) zijn het niet eens met deze stelling. Onder de tegenstanders zijn relatief veel jongeren (jonger dan 35 jaar), hoger opgeleiden (Havo+) en respondenten met internettoegang. Eén op de zes van alle respondenten geeft aan neutraal tegenover deze beide stellingen te staan.

Naast meepraten biedt ICT de mogelijkheid om politieke en democratische processen te volgen. Daar hebben we de volgende uitspraak over geformuleerd: “U kunt met behulp van het internet thuis raadsvergaderingen volgen, raadstukken raadplegen en van gedachte wisselen met raadsleden”. Daarop hebben we de volgende twee stellingen laten volgen. De eerste stelling betreft het kunnen volgen van de lokale politiek (“Deze mogelijkheden maken het volgen van de lokale politiek voor mij eenvoudiger”). We hebben gelet op de omvang van de gemeente waar de respondent woont. Dit is gebaseerd op het vermoeden dat met name bewoners van grote steden meer profijt zullen hebben van het kunnen volgen van de politiek via het internet. De afstand tot politiek in grote steden is immers groter dan in dorpen.

De omvang van de gemeente heeft weinig invloed op de verwachte bijdrage van internet aan het kunnen volgen van de plaatselijke politiek. Een duidelijke meerderheid van de respondenten denkt dat internet het eenvoudiger maakt om de lokale politiek te volgen. Bij de voorhoede is dat percentage zelfs 85%. Alleen respondenten in kleine gemeenten (<10.000 inwoners) zijn het relatief meer oneens met deze bovenstaande stelling (22%). De inzet van ICT kan het volgen de lokale politiek vergemakkelijken, doordat het virtuele contact fysieke verplaatsing naar het gemeentehuis overbodig kan maken. Dit gemak kan de kans vergroten dat mensen eerder in gesprek gaan met raadsleden. Daar gaat de volgende stelling over.



Figuur 5.13. Lokale politiek en internet (N=557; omvang gemeente; percentages)

Onze verwachting komt gedeeltelijk uit. Met name inwoners van kleine gemeenten verwachten geen toename van hun contacten met raadsleden over lokale problemen dankzij internet (34%). In de kleine gemeenten (tot 50.000 inwoners) en in de grote steden (meer dan 250.000 inwoners) verwacht een meerderheid meer contacten met raadsleden dankzij internet. In de middelgrote steden is hierover iets sceptischer; daar wordt geen enkele keer een meerderheid gehaald bij deze stelling. Opvallend veel respondenten geven aan hierin neutraal te zijn. Bij de voorhoedegroep is 71% geneigd eerder contact op te nemen met een raadslid.

In het *burgerpanel* is het thema democratie ook aan de orde geweest. Over het algemeen zijn de deelnemers positief over de mogelijkheden om digitale debatten te voeren (met name over concrete onderwerpen dicht bij huis). Het kan de afstand tussen burger en overheid verkleinen. Bovendien is het volgens de panelleden een goede manier om een mening te geven. Het streven van de overheid om meer openheid te geven en burgers mee te laten praten stelt men op prijs ondanks kritische opmerkingen over de uitvoering. Openheid wordt erg belangrijk gevonden bij interactieve beleidsvorming: iedereen moet mogelijkheden hebben om mee te kunnen praten. Er is een aantal voorwaarden genoemd waaraan het interactieve proces moet voldoen:

- Iedereen moet voldoende invloed kunnen uitoefenen op de inhoud van het besluit. Een deelnemer merkte op dat er naar de tegenstanders onvoldoende wordt geluisterd.
- Er moet voldoende informatie worden gegeven. Dit geldt zeker voor de inspraakmogelijkheden van burgers: op welke punten is inspraak mogelijk, op welke niet?
- Er moet goed worden gekeken bij welke onderwerpen participatie mogelijk is. Niet ieder onderwerp is geschikt voor inspraak.
- Het moet ook weer niet te gemakkelijk zijn om te kunnen participeren. Een inspanning om te participeren wordt niet als onwenselijk gezien.
- Er moet voldoende aandacht zijn voor het algemeen belang, individuele belangen moeten worden overstegen.

Vrijwel iedereen in het panel onderschrijft de wenselijkheid van meer inspraak in de beleidsvorming. Het streven van de overheid naar meer openheid in het beleidsproces is goed, alleen vinden de meeste dat hier nog wel wat aan verbeterd kan worden. Om dit te bereiken kan ICT een hulpmiddel zijn.

Box 5.2. Uitspraken tijdens het burgerpanel over democratie

“Als je een discussie organiseert, moet je ook laten zien wat je met de resultaten doet.”
“Ik verwacht uiteindelijk dat de volksvertegenwoordiging beter in staat is een weloverwogen besluit te nemen dan de emotioneel geladen bevolking.”
“En we hebben natuurlijk niet voor niets vertegenwoordigers gekozen. Zij moeten beslissen, maar moeten wel luisteren naar de meningen uit de samenleving”.
“Debatten, peilingen en meningen geven is geen besluiten nemen, maar brainstormen en mogelijk de besluitvorming beïnvloeden.”
“In een democratie mag iedereen meepraten, deskundigheid kan niet zomaar als voorwaarde worden opgevoerd. Juist de uitnodiging mee te praten, zal leiden tot kennis.”
“De discussie moet met alle middelen, dus via plenaire bijeenkomsten, per post, en uiteraard ook per internet kunnen worden gevoerd.”
“Ik ben er een voorstander van dat de volksvertegenwoordigers contact houden met hun kiezers via het internet: een soort van niet-bindende mini referenda.”

Ten aanzien van democratie kunnen we vaststellen dat er in het algemeen steun bestaat voor het toepassen van ICT. Men verwacht dat ICT de democratie kan versterken en de kloof tussen overheid en burger kan verkleinen. Toch moeten we een kanttekening plaatsen. Er bestaat een groot verschil tussen mensen die wel of geen internet hebben. Zij die internet hebben, zijn veel positiever over de mogelijkheden die ICT biedt in democratische processen. De kans dat men gaat stemmen wordt groter, men gaat vaker meedoen aan internetdebatten en het contact met lokale politici kan verbeterd worden dankzij internet. Er is wel een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden. Deze zijn geformuleerd in het burgerpanel en hebben vooral betrekking op openheid en het gebruik van resultaten (van een interactief proces). Desondanks blijft men ook waarde hechten aan ‘traditionele’ democratische instrumenten zoals inspraakavonden.

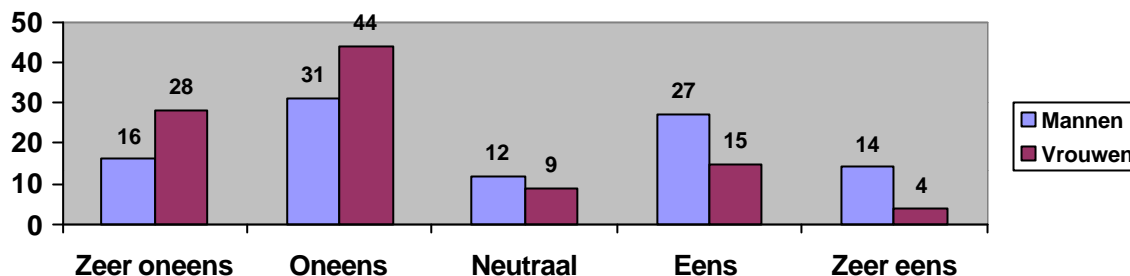
5.4. Diensten

Er zijn erg veel overheidsdiensten die zich lenen voor ondersteuning met ICT. Het is onmogelijk ze allemaal in het bestek van dit rapport te behandelen. In de vragenlijst hebben we er ongeveer 20 opgenomen. Een aantal daarvan is reeds aan de orde gekomen (bijvoorbeeld bij Privacy en in het vorige hoofdstuk). In deze paragraaf laten we de meest opvallende resultaten zien van andere stellingen over diensten die in de vragenlijst stonden. We hebben gepoogd enige variëteit aan te brengen in de diensten en de uitsplitsingen naar bevolkingsgroepen. Net als in de vorige paragrafen leggen we de respondent eerst een *uitspraak* over een dienst voor. Vervolgens volgen twee stellingen over deze uitspraak. Op een vijf puntsschaal kan de respondent aangeven in hoeverre hij het (on)eens is met de stelling.

On line bestellen van een paspoort

De eerste uitspraak luidt: “*U kunt via elke computer met een internetverbinding een nieuw paspoort aanvragen bij uw gemeente*”. Vervolgens leggen we de stelling voor dat mensen die *online* hun paspoort bestellen 25% korting krijgen op de prijs van een paspoort. We hadden vooraf geen beeld over hoe verschillende groepen over dit beleid zouden denken. Vandaar dat we diverse uitsplitsingen hebben gemaakt. De meest opvallende resultaten vonden we bij een uitsplitsing naar geslacht.

Ik vind dat personen die hun paspoort via het internet bestellen, 25% minder hoeven te betalen voor een paspoort dan personen die het niet via het internet bestellen



Figuur 5.14. Korting bij online bestellen van paspoorten (N=650; percentages)

Vrouwen blijken aanzienlijk sterker gekant tegen deze korting dan mannen (72% resp. 47%). We hebben geen sluitende verklaring voor dit verschil. Misschien dat vrouwen tegen deze korting zijn, omdat ze (vooralsnog) minder *online* zijn. Over het geheel genomen vindt een meerderheid van de respondenten dat het bestellen van een paspoort via internet *geen* korting van 25% zou moeten opleveren. Nadere uitsplitsingen naar inkomen, wel of geen internet en opleiding levert de volgende resultaten op:

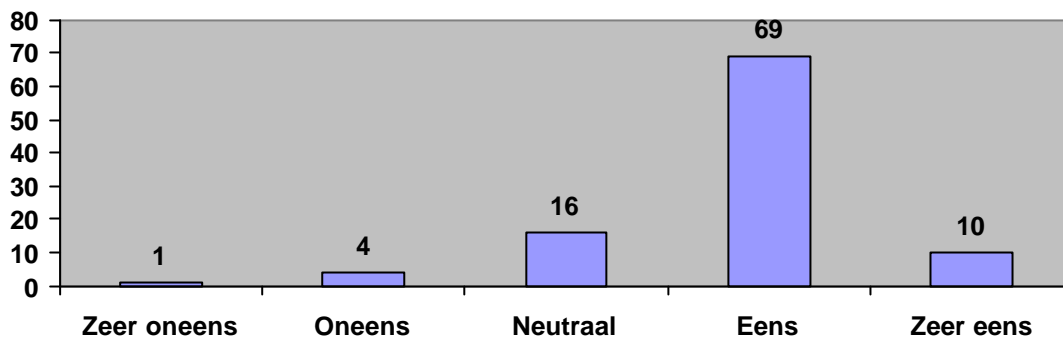
- Alleen bij de hoge inkomens (meer dan 100.000 gulden) is een meerderheid het eens met de stelling. In alle andere inkomensklassen (met uitzondering van 80.000 – 100.000 gulden) is een grote meerderheid (variërend van 63% tot 80%) *tegen* korting op de prijs van een paspoort wanneer dat *online* besteld wordt.
- 87% van de respondenten *zonder* internettoegang is het (zeer) oneens met korting voor paspoorten bij *online* bestellen. Bij de respondenten *met* internettoegang is dat 48%.
- Lager opgeleide burgers zijn minder voorstander van korting dan hoger opgeleiden.

De tweede stelling bij deze uitspraak gaat over een mogelijke toename van fraude door deze vorm van paspoort aanvragen. Ongeveer 65% van de respondenten denkt dat de kans op fraude met paspoorten toeneemt. Bij de *early adopters* zien we een meer diffuus beeld. De voor- en tegenstanders van de 25%-korting optie zijn hier precies verdeeld. Een minderheid denkt dat de kans op fraude wordt vergroot bij *online* aanvragen van paspoorten.

Volgen van een vergunning

In het vorige hoofdstuk hebben we bij de eisen ten aanzien van een contact met de overheid ‘doorzichtigheid’ genoemd. ICT kan bijvoorbeeld de transparantie van de overheid vergroten. Een voorbeeld is dat de behandeling van vergunningaanvragen en de voortgang van beleidsrapporten te volgen is via het internet. Publiekelijk toegankelijke documenten lenen zich daar goed voor. De burger hoeft dan niet voor inzage naar het gemeentehuis, maar kan thuis achter zijn computer bijvoorbeeld een vergunningaanvraag bekijken. Voor ambtenaren betekent dit dat er voortaan mensen ‘over de schouder meekijken’. In feite worden interne werkprocessen opengesteld. We hebben over dit onderwerp de volgende uitspraak gedaan: “*U kunt met behulp van het internet de stand van zaken ten aanzien van bijvoorbeeld de behandeling van een vergunningaanvraag volgen*”, hierop wordt positief gereageerd (figuren 5.15 en 5.16).

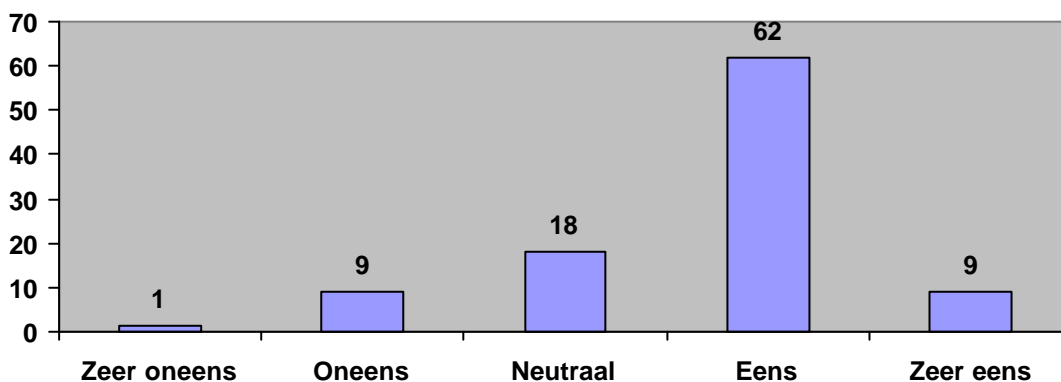
Ik vind dat overheidsinstellingen hierdoor doorzichtiger worden



Figuur 5.15 Leidt het via internet kunnen volgen van bijv. de behandeling van een vergunningaanvraag tot een doorzichtiger overheid? (N=617; percentages)

Een grote meerderheid vindt dat de overheid doorzichtiger wordt dankzij deze dienst. Gezien de grote meerderheid voorstanders en de verwachting dat er geen grote verschillen zijn tussen bevolkingsgroepen hebben we geen uitsplitsing gemaakt bij de stellingen in figuren 5.15 en 5.16.

Ik denk dat meer mensen vergunningaanvragen makkelijker kunnen volgen (bijv. uw burens kunnen een bouwvergunning die u heeft aangevraagd ook via internet volgen)

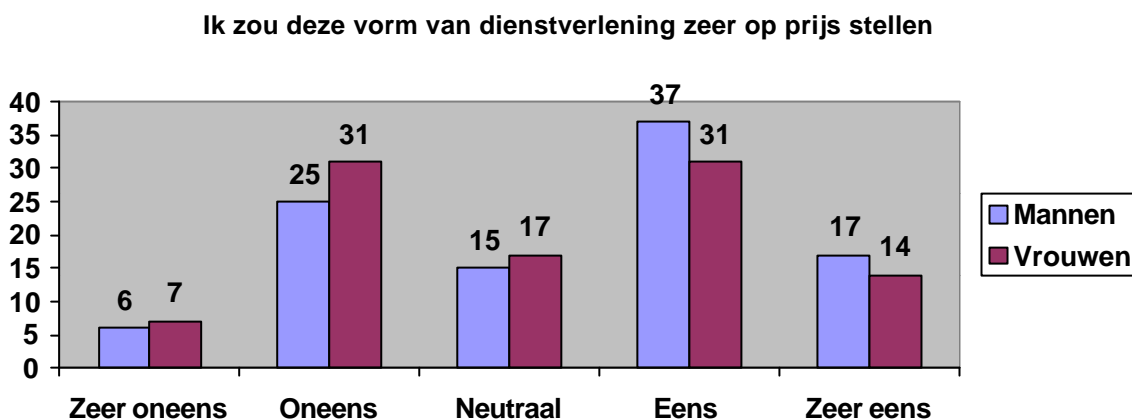


Figuur 5.16. Leidt het via internet kunnen volgen van bijv. de behandeling van een vergunningaanvraag ertoe dat meer mensen dit proces eenvoudiger kunnen volgen? (N=615; percentages)

Een afgetekende meerderheid (79%) onderschrijft de stelling dat de mogelijkheid om “met behulp van internet de stand van zaken ten aanzien van bijvoorbeeld de behandeling van een vergunningaanvraag [te] volgen” bijdraagt aan een meer transparante overheid. De meeste respondenten (72%) verwachten ook dat “meer mensen [dan] vergunningaanvragen makkelijker kunnen volgen”.

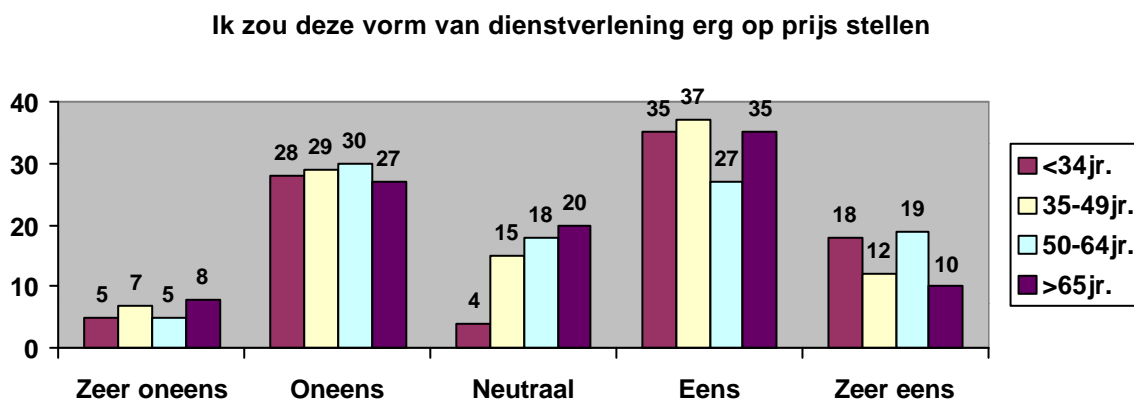
Een vooraf ingevulde belastingaangifte

Een andere dienst die in het leven geroepen kan worden, is dat de belastingdienst de gegevens die ze in de loop van de tijd over iemand gekregen heeft, gebruikt om een belastingaangifte vast in te vullen en toe te sturen naar de betreffende persoon. Deze hoeft dan de aangifte alleen te controleren, te verbeteren en terug te sturen. Het versturen kan natuurlijk elektronisch. We verwachten hier wel draagvlak voor, omdat de belastingdienst een overheidsinstelling is die al veel contacten heeft via ICT met de burger. De burger moet de belastingdienst dan wel vertrouwen. De respondenten is de volgende uitspraak voorgelegd: “De belastingdienst stuurt u per e-mail een volledig ingevulde belastingaangifte toe. Nadat u deze aangifte heeft gecontroleerd, hoeft u alleen uw handtekening te zetten”. Op de navolgende stellingen wordt verdeeld gereageerd. De eerste uitsplitsing hebben we naar geslacht gemaakt. We hebben namelijk het vermoeden dat vrouwen sceptischer zijn over deze vorm van dienstverlening.



Figuur 5.17. Waardering van invulling van belastingaangifte door belastingdienst, toezending per e-mail en controle door burger (N=640; percentages)

We hebben ook een uitsplitsing naar leeftijd gemaakt.



Figuur 5.18. Waardering van invulling van belastingaangifte door belastingdienst, toezending per e-mail en controle door burger (N=681; percentages)

Gesteld dat de belastingdienst “u per e-mail een volledig ingevulde belastingaangifte [toestuurt]” en dat na controle van de aangifte “u alleen uw handtekening [hoeft] te zetten”, dan zou weliswaar de helft “deze vorm van dienstverlening zeer op prijs stellen”. Mannen (54%) en jongeren (jonger dan 35 jaar: 53%) zijn iets vaker voorstander hiervan. Een substantieel deel van de respons (ongeveer 34%) is het echter *oneens* met deze stelling, terwijl de meeste respondenten ofwel neutraal staan tegenover deze mogelijkheid ofwel het niet weten. Van de *early adopters* is 70% het eens met deze stelling.

Dezelfde verdeeldheid treedt op bij het vertrouwen in een door de belastingdienst ingevulde aangifte (2^e stelling bij deze uitspraak: “Ik vertrouw een aangifte die de belastingdienst voor mij invult minder dan een aangifte die ik zelf invul”). Weliswaar geeft ruim 40% aan een dergelijke aangifte *minder* te vertrouwen dan een zelf ingevulde aangifte, maar bijna 30% is het hiermee *oneens*. Vooral 65-plussers hebben minder vertrouwen in een aangifte die door de belastingdienst is ingevuld (59%). Het opleidingsniveau van de respondent maakt geen verschil. Ruim eenderde van de respondenten die de vragenlijst *online* hebben ingevuld vertrouwt een eigen aangifte meer.

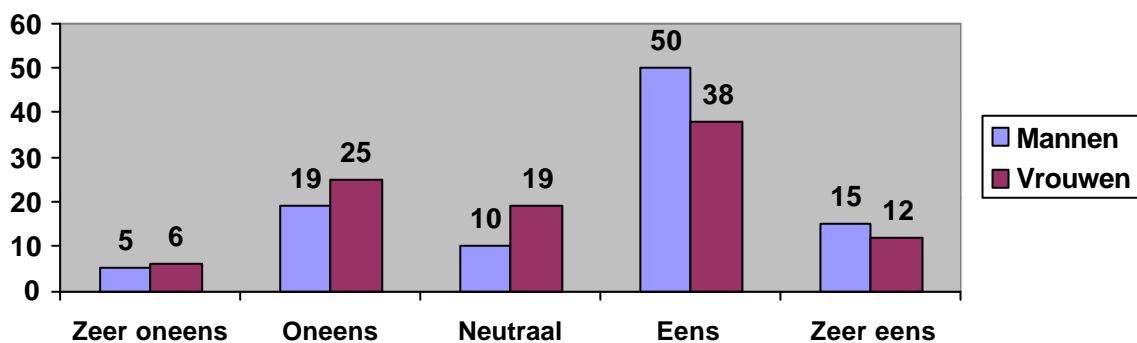
Een uittreksel uit het bevolkingsregister

Voor een uittreksel uit het bevolkingsregister moet men nu nog naar burgerzaken van de gemeente. Het is echter mogelijk om hiervan een *online* dienst te maken. Natuurlijk moeten dan identificatie veiligheid en privacy goed gewaarborgd worden. De uitspraak bij dit onderwerp luidt als volgt: “*U kunt thuis uw uittreksel uit het bevolkingsregister afdrukken*”. Deze uitspraak geniet veel steun bij de respondenten. 62% (N=631) van de respondenten vindt dit een goede dienst, omdat men dan sneller geholpen wordt. Er is echter ook een grote meerderheid die verwacht dat de kans op fraude met uittreksels vergroot wordt (68%; N=638).

Aangifte van diefstal per internet

De aangifte van een diefstal kan nu nog een tijdrovende bezigheid zijn. De politie moet gewaarschuwd worden. Vervolgens komt deze langs en stelt een proces-verbaal op dat u toegestuurd krijgt. Wellicht dat ICT hier enige versnelling in kan brengen. Gereageerd is op de uitspraak: “*U kunt een diefstal (en andere vormen van criminaliteit) via het internet aangeven bij de politie. Het proces-verbaal krijgt u vervolgens per e-mail toegestuurd*”. We hebben een uitsplitsing gemaakt naar geslacht (figuur 5.19) en leeftijd. We vermoedden dat mannen minder persoonlijk contact nastreven en meer de functionaliteit van de dienst zouden waarderen.

Ik vind dit een klantvriendelijke benadering van de politie



Figuur 5.19. Vindt u aangifte van diefstal bij de politie via internet en terugzending van een proces-verbaal via e-mail bijdragen tot een klantvriendelijker benadering van de politie? (N=658; percentages)

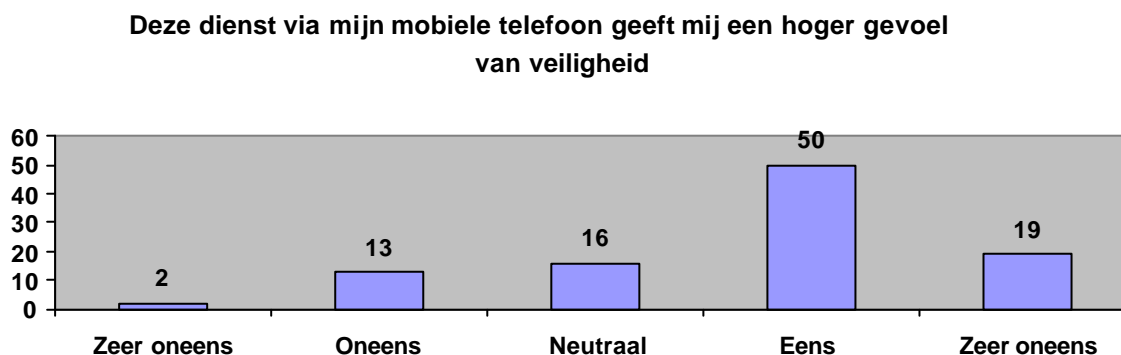
De mogelijkheid om “diefstal (en andere vormen van criminaliteit) via het internet aan [te] geven bij de politie” en het proces-verbaal vervolgens per e-mail toegestuurd te krijgen, is in de ogen van een meerderheid (56%) klantvriendelijk. Toch is ook meer dan één op de vier respondenten het *oneens* met deze stelling. Jongeren (61%) en mannen (65%) zien deze mogelijkheid vaker als klantvriendelijk dan ouderen (46%) en vrouwen (50%). De tweede stelling gaat over de verwachting of het aantal aangiften van diefstallen (en andere vormen van criminaliteit) toeneemt (niet als grafiek opgenomen). Een zeer ruime meerderheid (76%) verwacht inderdaad dat het aantal aangiften zal stijgen.

Een gemeentelijke informatiezuil

Aan de rand van een gemeente staat meestal een informatiebord met een plattegrond. Ook deze service kan met ICT worden uitgebreid, bijvoorbeeld van de mogelijkheid om routebeschrijvingen af te drukken tot het reserveren van een hotelkamer. De uitspraak over de zuil luidt: “Een gemeentelijke informatiezuil langs de weg drukt voor u de route naar uw bestemming af”. Op de eerste stelling die volgt (“Ik gebruik liever een routeplanner op een cd-rom of internet”) wordt verdeeld gereageerd, maar de grootste groep reageert neutraal. De tweede stelling bij deze uitspraak levert interessanter resultaten op. Deze luidt namelijk: “Ik vind dat de gemeente op deze routebeschrijving reclame mag maken voor de plaatselijke middenstand om de kosten van deze dienst te dekken”. Bijna 80% is het eens met deze stelling. Er bestaat dus een mogelijkheid om de kosten van deze dienst (gedeeltelijk) te dekken met reclame en advertenties.

Mobiele telefoon en veiligheid

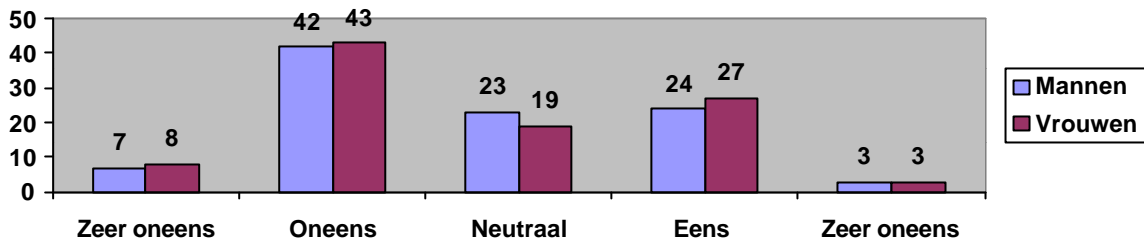
ICT wordt vaak in verband gebracht met het bestrijden van criminaliteit en het vergroten van het veiligheidsgevoel van mensen. Een voorbeeld zijn de camera's in drukke uitgaansgebieden. Er zijn echter ook andere mogelijkheden, bijvoorbeeld in de vorm van *location-based services* via de mobiele telefoon. Dat kan bijvoorbeeld een dienst zijn waarbij de belangrijkste hulpdiensten ‘meeverhuizen’ met een verplaatsing van iemand door het land. Wanneer u bijvoorbeeld van Groningen naar Zwolle rijdt, heeft u steeds onder knop 9 op uw telefoon toegang tot het politiebureau of ziekenhuis dat in de buurt is. Zodra u een regio verlaat, blijft deze knop functioneel, maar krijgt u toegang tot het ziekenhuis dat nu in de buurt is. We hebben de respondenten hierover de volgende uitspraak voorgelegd: “Uw mobiele telefoon heeft automatisch het dichtstbijzijnde ziekenhuis of politiebureau onder bijvoorbeeld nummer ‘9’”. Bij de eerste stelling is geen uitsplitsing gemaakt. We vermoedden dat onder alle bevolkingsgroepen steun bestaat voor deze dienst.



Figuur 5.20. *Indien uw mobiele telefoon automatisch via bijvoorbeeld nummer ‘9’ contact legt met het dichtstbijzijnde ziekenhuis of politiebureau, geeft dit een groter gevoel van veiligheid. (N=626; percentages)*

Vervolgens hebben we een stelling geponoerd over de mogelijkheid dat misbruik van deze dienst toeneemt wanneer deze ‘meeverhuist’. Een uitsplitsing tussen mannen en vrouwen laat zien dat er weinig verschillen bestaan.

Ik verwacht dat deze optie op mijn mobiele telefoon leidt tot meer misbruik van deze diensten



Figuur 5.21. *Indien uw mobiele telefoon automatisch via bijvoorbeeld nummer ‘9’ contact legt met het dichtstbijzijnde ziekenhuis of politiebureau, zal dit naar verwachting leiden tot meer misbruik van deze diensten (N=605; percentage)*

Indien het dichtstbijzijnde ziekenhuis of politiebureau automatisch (bijvoorbeeld onder nummer ‘9’) bereikbaar is via de mobiele telefoon, zou dat aan een duidelijke meerderheid (69%) een groter gevoel van veiligheid geven. Dat veiligheidsgevoel is iets lager bij de *early adopters*.

Op de verwachting dat deze optie leidt tot meer misbruik wordt verdeeld gereageerd: de meeste respondenten (mannen 49%; vrouwen 51%) verwachten dat niet, maar één op de vier wel. Met name onder ouderen overweegt de vrees voor misbruik. *Early adopters* zijn minder bevreesd voor misbruik.

In het burgerpanel zijn terloops ook nog opmerkingen gemaakt over de onderwerpen die net behandeld zijn (zie box 5.2).

Box 5.2. Uitspraken tijdens het burgerpanel over diensten

“Wachttijden, zowel bij de overheid als bij bedrijven mogen niet voorkomen.”

“Tegenwoordig krijg je bij veel vliegmaatschappijen, autoverhuurders en hotels 20 à 25% korting bij *online* boeken. Waarom zou de overheid niet stimulerend werken door dit marketinginstrument van kortingen te gaan hanteren? Doen, overheid!”

“Ik vind het niet echt rechtvaardig dat iemand die het via het internet regelt, korting krijgt. Via het internet is het voor mij juist alleen maar makkelijker. Als ik naar het kantoor zou moeten komen, raak ik al kostbare werktijd kwijt (ik verlies dus al geld) en dan zou ik ook nog eens extra moeten gaan betalen?!”

Uit de resultaten blijkt dat er steun is voor de ontwikkeling van *online* diensten. Dat beeld kregen we ook al in de voorgaande paragrafen, maar nu is die steun bevestigd in meer concrete toepassingen. Er bestaan ook geen onoverbrugbare verschillen tussen bevolkingsgroepen. Op sommige momenten zijn vrouwen en ouderen iets sceptischer, maar dat hangt nauw samen met het feit dat zij minder over ICT beschikken dan jongeren en mannen.

5.5. Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we drie onderwerpen uitgelicht: privacy, democratie en diensten. Er valt over deze onderwerpen meer te zeggen dan dat we in dit hoofdstuk hebben gedaan. Toch vallen enkele zaken op. Privacy lijkt niet zo controversieel als wel eens wordt vermoed. Natuurlijk willen burgers dat de overheid fatsoenlijk omgaat met persoonlijke gegevens. Het vertrouwen in de overheid is op dit punt groot. De bereidheid om een stukje van de privacy in te leveren voor meer dienstverlening is groot. Burgers zullen deze afweging continu maken. Over de meerwaarde van ICT voor democratie wordt verschillend gedacht. Burgers zonder internet zijn sceptischer over de bijdrage van ICT aan de democratie dan burgers met internet. Opvallend is dat groepen die nu relatief minder vaak stemmen eerder gaan stemmen wanneer ze dat thuis kunnen doen. Internetdebatten zijn populair bij jonge, hoogopgeleide mannen. Verder is men eerder geneigd mee te doen wanneer het concrete onderwerpen

in de eigen buurt of gemeente betreft. Tot slot hebben we stilgestaan bij diensten. Er bestaat veel steun voor de ontwikkeling van *online* diensten op allerlei terreinen waar de burger in aanraking komt met de overheid. Deze steun gaat door alle lagen van de bevolking heen.

6. Conclusie en aanbevelingen

Ter opfrissing herhalen we de probleemstelling en de onderzoeksvragen uit het eerste hoofdstuk. De probleemstelling luidt als volgt: *welke ICT-toepassingen op welke terreinen kunnen op instemming rekenen c.q. hebben de voorkeur bij welke groepen burgers? (c.q. welke toepassingen worden afgekeurd?)*. De onderzoeksvragen luiden:

1. Welk onderscheid bestaat er in de voorkeuren, oordelen en ervaringen van burgers op het punt van ICT-toepassingen in:
 - Informatievoorziening en dienstverlening
 - Democratische processen?
2. Welke van de verkregen inzichten (*do's* en *don'ts*, suggesties voor nieuwe toepassingen) lenen zich voor het genereren en versterken van draagvlak voor nieuwe toepassingen onder grote groepen burgers op het gebied van:
 - Informatievoorziening en dienstverlening
 - Democratische processen?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben we de vraagkant aan bod laten komen door een combinatie van onderzoeksinstrumenten. We stellen vast dat de diverse groepen aan de vraagkant uiteenlopende opvattingen hebben: mannen en vrouwen, jongeren en ouderen, hoog en laag opgeleiden, mensen met en zonder internet kijken op een aantal aspecten verschillend aan tegen de elektronische overheid, maar de verschillen zijn niet erg groot. We willen ons in onze conclusies niet laten verleiden tot een 'hokjesmentaliteit'. Volgens ons telt elke burger, is elke burger verschillend en mag elke burger het beste verwachten van een (elektronische) overheid. Dit afsluitend hoofdstuk kan afzonderlijk van de andere hoofdstukken worden gelezen. Het is gebaseerd op de vorige hoofdstukken, maar het is meer dan een samenvatting per hoofdstuk. We lopen achtereenvolgens onderwerpen door die in de voorgaande hoofdstukken zijn behandeld.

Respons en methode

De elektronische overheid is in opmars. Dat wisten we uiteraard al voordat we aan dit onderzoek begonnen. De talloze reacties uit alle 'hoeken en gaten' van Nederland van zowel professionele beroepsoefenaars rond ICT en de overheid als 'gewone' leken bevestigen dit nogmaals. We mogen echter niet voorbijgaan aan de grote non-respons in het onderzoek. Dit heeft voornamelijk betrekking op de schriftelijke vragenlijst.¹⁴ Evenals in veel andere onderzoeken zijn sommige groepen moeilijk te bereiken. Dit betekent dat de onderzoeksresultaten op de eerste plaats *indicatief* zijn voor wensen en verwachtingen van burgers ten aanzien van de elektronische overheid. Het gaat te ver om te resultaten als *volledig representatief* voor de Nederlandse bevolking te bestempelen. Toch kunnen we concluderen dat we met dit onderzoek een stap verder zijn gekomen. Eén van de pijlers van de uitrol van elektronische diensten is immers helderheid over de wensen en verwachtingen van burgers. De resultaten van dit onderzoek vormen hiervoor een eerste aanzet. Deze consultatie over *e-government* is één van de eerste vraagarticulaties over dit onderwerp in zijn soort in Nederland (de Gemeente Amsterdam en Overheid.nl zijn ons voorgegaan). Dergelijke consultaties geven inzicht in de (on)tevredenheid van burgers over de uitrol van elektronische diensten. Ze bieden de gelegenheid tussentijds bij te sturen. Voorts kunnen de verkregen inzichten gedeeld worden met andere overheidsinstellingen, zodat niet iedereen het wiel opnieuw hoeft uit te vinden.

Een belangrijk aspect is op welke wijze consultaties het beste kunnen plaatsvinden: met kwalitatief onderzoek wordt meer diepgang bereikt (denk aan de burgerpanels) terwijl we met kwantitatief onderzoek de breedte in kunnen. De *online* methoden (de *online* vragenlijst) garanderen dat we groepen bereiken die al nadenken over dit onderwerp: de voorhoedegroep. Traditionele methoden (de

¹⁴ 707 van de 4.000 aangeschreven personen hebben de schriftelijke vragenlijst geretourneerd (dat is bijna 18%). 190 personen hebben de elektronische vragenlijst ingevuld. Aan het 1^e burgerpanel deden 10 mensen mee. Het tweede burgerpanel bestond uit 35 deelnemers.

schriftelijke vragenlijst) garanderen dat we ook groepen bereiken die we anders moeilijk of niet kunnen bereiken (maar dat heeft ook zijn beperkingen).

E-government: van aanbod- naar vraaggestuurd

Beleidsmakers verwachten veel van een elektronische overheid. In het binnen- en buitenland bestaan talloze initiatieven om overheden *online* te krijgen. Tot voor kort zagen we voornamelijk *aanbodgedreven* initiatieven. Hierin komt een omslag: steeds meer bestuurders laten zich informeren over de wensen en verwachtingen van 'de burger'. In het Verenigd Koninkrijk gebeurt dat middels het *People's Panel*, terwijl in de Verenigde Staten grootschalige telefonische en schriftelijke enquêtes worden uitgevoerd. Ook in Nederland groeit het enthousiasme voor de elektronische overheid. *E-government* is geen abstract beleidsbegrip uit het "Haagse circuit". In het hele land denken (lokale) bestuurders, ICT-managers en beleidsmedewerkers na over de inzet van ICT in de dienstverlening aan burgers. Daarbij wordt de mening van de burger geregeld gepeild, bijvoorbeeld in Amsterdam (Gemeente Amsterdam, 2000) en bij Overheidsloket 2000. Een groot deel van de *online* bevolking (89%) is voorstander van experimenten van de overheid met internet en e-mail. Mensen zonder internet onderschrijven dat echter veel minder (41%). Er is geen uitgesproken steun voor een internationale koppositie van Nederlandse overheid als het gaat om het gebruik van ICT.

Conclusie

Volgens ons – Dialogic – komt het succes van een elektronische overheid van twee kanten: de vraag- en aanbodkant. Ten eerste moet de burger (de vraagkant) zijn wensen ten aanzien van een elektronische overheid kunnen uiten. De ontwikkeling van een elektronische overheid is een continu proces dat monitoring, evaluatie en terugkoppeling naar de gebruiker behoeft. Dat betekent dat de aanbodkant – de overheid – volgens ons *ontvankelijk* moet zijn voor externe signalen en prikkels om de *vraaggerichte* inrichting en werking van een elektronische overheid te optimaliseren. Dit is een leerproces van vallen en opstaan. Het tijdstip om dit proces tot ontplooiing te laten komen is nu gunstig. Er zijn immers talloze *e-government* initiatieven. Vanuit de 'laat-duizend-bloemen-bloeien' gedachte zullen de beste initiatieven overleven. We verwachten dat vooral vraaggerichte initiatieven overlevingskansen hebben, omdat deze aansluiten op de behoeften van de gebruiker. Dit onderzoek heeft daartoe een aantal bevindingen opgeleverd. De meest saillante komen hieronder aan de orde.

Toegang tot en gebruik van ICT

Buiten de onderzoeksvragen om hebben we eerst vastgesteld hoe het staat met toegang tot en gebruik van ICT. Een belangrijke randvoorwaarde voor een vraaggerichte elektronische overheid is voldoende toegang tot en gebruik van ICT van de vraagkant. Zoals uit veel studies blijkt, neemt de toegang tot en het gebruik van ICT in Nederland sterk toe. Deze tendens blijkt ook uit ons onderzoek:

- 67% van de bevolking heeft toegang tot het internet. Mannen en jongeren gemiddeld meer dan vrouwen en ouderen. Gebruik van en toegang tot andere hulpmiddelen zoals de computer en de mobiele telefoon bevinden zich ook op een hoog niveau.
- Een krappe meerderheid van de bevolking heeft op meer dan één locatie toegang tot internet (meestal werk en privé).
- Een groot gedeelte van de bevolking is pas sinds twee jaar *online*. De intensiteit van het gebruik van internet stijgt naarmate men langer toegang heeft.
- Ondanks de groeiende ICT-penetratie zijn er nog steeds achterstandsgroepen: voornamelijk oudere vrouwen en in mindere mate oudere mannen. Voor zover er sprake is van een digitale kloof lijkt deze kleiner te worden.¹⁵ We vinden ook minder internettoegang bij lager opgeleiden, lagere inkomensgroepen en huishoudens zonder kinderen.

¹⁵ We kunnen geen uitspraken doen over groepen waarvoor geen uitsplitsingen zijn gemaakt (bijv. de ICT-penetratie bij allochtonen). Voorts is de schriftelijke enquête door relatief veel ICT-gebruikers ingevuld; datzelfde geldt voor de deelname aan de burgerpanels. Waarschijnlijk vinden we onder de non-respons relatief meer digibeten.

- Burgers zijn sterk voorstander (90%) van een actief overheidsbeleid om een kloof tussen mensen met en zonder internettoegang te dichten, bijvoorbeeld door het plaatsen van voldoende computers met internet in publieke ruimten (ongeveer 70% van de respons steunt deze maatregel).
- De belangrijkste redenen die off line mensen noemen om niet *online* te gaan, zijn ‘ik heb geen computer’, ‘ik ben niet geïnteresseerd’ en ‘ik zie geen nut’. Oververtegenwoordigd in deze groep zijn vrouwen, ouderen, lager opgeleiden, huishoudens zonder kinderen en met een lager inkomen.

Conclusie

De groeiende toegang tot en gebruik van ICT biedt volgens Dialogic een vruchtbare bodem voor de ontwikkeling van *e-government*. Burgers zullen door ervaringen elders (bijv. e-learning, e-commerce) hoge(re) eisen stellen aan de elektronische overheidsdienstverlening. Reeds nu vindt tweederde van de bevolking dat de dienstverlening van overheden beter moet zijn dan de dienstverlening van bedrijven. Dat is een extra uitdaging bij de uitrol van elektronische publieke diensten. Tevens roept het toenemend ICT-gebruik volgens ons een interessante vraag op: “op welk paard moet de overheid wedden?” Aan de ene kant zien we dat internet via steeds meer hulpmiddelen wordt ontsloten: naast de ‘traditionele’ computer zijn er ook andere toegangskanalen zoals interactieve televisie en mobiele telefoon (UMTS). We verwachten dat straks (bijna) *elke* burger wel op een of andere manier toegang tot internet heeft. Er zal natuurlijk altijd een groep overblijven die geen internet wil of kan gebruiken. Dat zien we bijvoorbeeld ook bij de televisie en telefoon. De overheid kan in dat geval ervoor zorgen dat diensten en informatie via de verschillende media ontsloten worden. Uiteraard moet de overheid letten op het gebruikersgemak per medium. Elk medium stelt zijn eigen eisen aan de manier waarop (dezelfde) informatie en diensten aangeboden kunnen worden. Een *multi channeling* strategie (toegang via televisie, computer, telefoon of een fysiek loket) biedt wellicht betere kansen dan een beleid gericht op het stimuleren van toegang en gebruik. Dat laatste lijkt bijna vanzelf te gaan hoewel het afgelopen jaar de internetpenetratie in, bijvoorbeeld, de Verenigde Staten minder snel is gegroeid. Natuurlijk moet de overheid continu monitoren welke groepen buiten de boot (dreigen te) vallen en specifieke stimuli ontwikkelen om achterstands groepen te helpen (daarvoor bestaat een breed draagvlak). Overigens is een elektronische overheid meer dan alleen internet: *e-government* omvat ook *smart cards*, biometrische identificatie en de *back office*.

Contacten met overheidsinstellingen

Voor het beantwoorden van de vragen is het van belang dat de respondenten ‘in de juiste stand’ worden gezet alvorens ze ICT-hulpmiddelen bij het contact met overheden op verschillende beleidsterreinen beoordelen. We hebben ze daarom gevraagd het laatste contact met een overheid in herinnering te roepen. Burgers hebben vaak contact met een overheidsinstelling. Internet heeft een beperkte – maar wel groeiende – rol. Uit ons onderzoek blijkt het volgende:

- De gemeente en de belastingdienst zijn de twee overheidsinstellingen waarmee burgers het meeste contact hebben (samen 70%). De frequentie van deze contacten is laag: 84% van deze contacten is minder frequent dan eens per half jaar.
- De drie meest gebruikte vormen van contact bij het laatste contactmoment zijn: mondeling / persoonlijk contact aan een loket (36%), briefcontact (31%) en telefonisch contact (26%). Een klein deel van de respons heeft bij het laatste contact met een overheidsinstelling internet gebruikt (7%), meestal met de Belastingdienst, gevolgd door het zoeken naar algemene informatie op een overheidssite.
- Op de vraag welk medium beter geweest zou zijn (wanneer men ontevreden was over de vorm van contact) antwoorden de meeste burgers dat ze liever persoonlijk (43%) of via internet (42%) contact hebben (ten koste van de telefoon en de brief).
- Een grote groep burgers (bijna een kwart) heeft ooit via internet contact gehad met een overheidsinstelling. Een belangrijk deel – eenderde – is ontevreden over dit contact. De meest gehoorde klachten betreffen trage sites, uitblijvende antwoorden, beperkte (of geen) informatie op de site of de onoverzichtelijkheid van de site.

- Meer dan 80% van de bevolking wil altijd kunnen kiezen op welke manier ze contact willen hebben met overheidsinstellingen (met of zonder ICT). Dat geldt voor mensen met en zonder internet.
- Een grote meerderheid (70%) weet niet of de eigen gemeente diensten of informatie op internet aanbiedt.

Conclusie

Door de intensieve contacten van burgers met de gemeente, kan de overheid volgens ons veel winnen met het aanbod van diensten of informatie via internet. Er wordt veel energie gestoken in de ontwikkeling van sites, maar aan de communicatie over deze sites met de vraagkant schort nog het een en ander. Communicatie met de burger is volgens ons echter essentieel voor een elektronische overheid, te beginnen met een inventarisatie van wat burgers aan elektronische hulpmiddelen in hun betrekkingen met de overheid wensen. Burgers kunnen ook meedenken en mee ontwerpen aan een elektronische overheid (vraaggericht ontwerp). Vervolgens zou de overheid middels een communicatiestrategie burgers moeten informeren over een nieuwe site. Overheidsinstellingen zouden er ook goed aan doen aandacht besteden aan de *back office* om de communicatie van burgers met de overheid via internet en e-mail af te handelen. Dat betekent in veel gevallen een cultuur- en structuuromslag dwars door de overheidsorganisatie heen. In een vraaggerichte organisatie stuurt 'de klant' (de burger dus) het proces. Sommige diensten die nu nog uitgesmeerd zijn over verschillende overheidsinstellingen kunnen via één loket toegankelijk worden gemaakt voor de burger. Uiteindelijk maakt het – zoals in het burgerpanel bleek – de burger niet uit met welke overheidsinstelling hij communiceert: als de dienst maar snel en deskundig geleverd wordt. Wel is duidelijkheid van belang met wie men moet communiceren bij problemen, klachten e.d. Dit nodigt de overheid uit om de 'traditionele' territoriale indeling (Rijk, provincie en gemeente) van het openbaar bestuur niet te persen in een medium zoals internet, dat per definitie onafhankelijk van plaats en tijd is. Het is ook niet zo verwonderlijk dat een ruime meerderheid van de burgers verwacht dat overheidsdienstverlening 7 dagen per week en 24 uur per dag overal toegankelijk is. Wanneer burgers deze ervaring opdoen met dienstverlening door bedrijven, zullen ze dat ook verwachten van dienstverlening door overheden. Extra uitdagend voor overheidsinstellingen is dat 57% van de burgers vindt dat de overheidsdienstverlening beter moet zijn dan de dienstverlening door bedrijven. Het verwachtingspatroon van burgers ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid is dus groter dan ten aanzien van de kwaliteit van de dienstverlening door het bedrijfsleven.

Eisen aan een contact met een overheidsinstelling en financiering van diensten

Een belangrijk resultaat van het onderzoek is het inzicht in de eisen die burgers stellen aan het contact dat ze met een overheid hebben. Deze sluiten aan op de *do's* en *don'ts* waar de tweede onderzoeksvraag over spreekt:

- Een korte wachttijd en deskundigheid van de ambtenaar vinden burgers de twee belangrijkste eisen die ze aan een contact stellen (resp. 71% en 65% van de mensen selecteren deze eisen). Een nette omgangsvorm, een waarborg van de privacy en het persoonlijk contact worden minder belangrijk gevonden (resp. 28%, 18% en 10%).¹⁶
- Burgers verwachten dat ICT vooral een bijdrage levert aan lagere kosten, toegankelijkheid, persoonlijk toegesneden diensten, doorzichtigheid en kortere wachttijden. Burgers zonder internet zijn veel sceptischer over de mogelijke bijdrage van ICT aan de eisen. Ze verwachten dat ICT juist de waarborg van privacy, het persoonlijk contact en nette omgangsvormen zullen aantasten. Mensen met internet zijn veel positiever over de mogelijkheden van ICT om de eisen aan een contact te verwezenlijken. Dat geldt met name voor korte wachttijd en eenvoudige toegang. Het meest positief over de bijdrage van ICT aan eisen aan een contact is de voorhoedegroep.¹⁷

¹⁶ Respondenten selecteerden bij deze vraag drie eisen uit een lijst van tien eisen.

¹⁷ De voorhoedegroep bestaat uit de respondenten die de verkorte vragenlijst op internet hebben ingevuld. Deze respondenten waren voornamelijk hoog opgeleide mannen die professioneel met ICT en de overheid bezig zijn (beleidsmedewerkers, adviseurs, politici, ICT-managers en studenten).

- Burgers vinden dat elektronische diensten het beste bekostigd kunnen worden door de besparingen van een elektronische overheid. De verkoop van persoonsgegevens aan derden is in de ogen van de geraadpleegde burgers uit den boze. Daartussen liggen algemene belastingmiddelen, reclame en advertenties en betaling door de gebruiker.

Conclusie

Een overheidsinstelling die aan de wensen en verwachtingen van burgers tegemoet wil komen, kan een belangrijke winst boeken wanneer het bij de uitrol van (elektronische) diensten *snelheid* en *deskundigheid* benadrukt. Bij de uitrol moet volgens ons rekening worden gehouden met gevoeligheden bij burgers die nog geen internet hebben. Zij hechten meer waarde aan nette omgangsvormen en persoonlijk contact (dat geldt met name voor ouderen). Ze zijn vooral beducht voor het mogelijke effect van ICT op aantasting van de privacy. Overheidsinstellingen moeten ervoor zorgen dat de angst van *off line* burgers voor het verwachte negatieve effect van ICT op een aantal eisen niet wordt gerechtvaardigd. Dat kan door bij het ontwerp van elektronische diensten tegemoet te komen aan de eisen die burgers stellen aan contact met een overheid. Verder moeten tijdig de kanttekeningen van burgers geïdentificeerd worden om meegenomen te worden bij de uitrol van *e-government*. Voorts is voorlichting over de voor- en nadelen van het ontwerp noodzakelijk. De veel positievere houding van *on line* burgers over de bijdrage van ICT aan het verwezenlijken van eisen laat zien dat *off line* burgers die *online* gaan hun scepsis op termijn zullen verminderen. Tot slot lijkt het alsof burgers verwachten dat elektronische afhandeling van diensten en democratische processen tot besparingen kan leiden, waarmee deze diensten gefinancierd kunnen worden.

Privacy

Het thema privacy komt geregeld terug in discussies over de elektronische overheid. Privacy is een belangrijke randvoorwaarde rondom de elektronische overheid. Ook hier bestaat een raakvlak met de *do's* en *don'ts* die in tweede onderzoeksvraag worden genoemd. De voornaamste bevindingen hierover uit het onderzoek zijn:

- Overheidsinstellingen hebben inzake privacy een gunstige startpositie. Een ruime meerderheid van de bevolking (56%) vertrouwt erop dat overheidsinstellingen voorzichtig omgaan met persoonlijke gegevens. De overheid doet er – in onze ogen – goed aan dit gegeven te koesteren.
- De waarborg van privacy als eis aan een contact met een overheidsinstelling blijft achter bij eisen zoals snelheid en deskundigheid. Alleen de burgers zonder internet hechten meer waarde aan privacy en denken dat ICT privacy in het geding kan brengen.
- Wanneer we privacy in *concrete* toepassingen aan de orde stellen, vinden burgers wel degelijk dat privacy gewaarborgd moeten blijven:
 - Men is niet gediend van de verkoop van persoonsgegevens aan derden.
 - Er is grote steun (ruim 70%) voor verstrekking van een jaarlijks overzicht door de overheid waarin de persoonsgegevens staan die de overheid beheert. Dit moet echter wel 'klantvriendelijk' gebeuren, dat wil zeggen een toegankelijk overzicht en een eenvoudige route om fouten in het overzicht te corrigeren. Zou een dergelijk overzicht worden verstrekt, dan willen burgers zelf aan kunnen geven of ze dat wensen te ontvangen. Bovendien dienen de opslag en de verstrekking adequaat beveiligd te zijn.
 - Een grote minderheid van de burgers is bang dat een zorgpas met medische gegevens misbruikt wordt door bijvoorbeeld zorgverzekeraars. Daar staat tegenover dat de meeste mensen verwachten dat ze in het geval van nood sneller verzorgd kunnen worden.
- Aan de andere kant zien we toepassingen en diensten waar privacy in het geding kan zijn, toch steun krijgen van de bevolking:
 - Gemeenten mogen het initiatief nemen om burgers in te lichten wanneer een identiteitsbewijs afloopt (proactieve dienstverlening). Deze vorm van dienstverlening mag de gemeente op meer beleidsterreinen nastreven.
 - Bij een wijziging in de persoonlijke situatie (bijv. een verhuizing of huwelijk) mogen overheidsinstellingen deze informatie onderling uitwisselen.

- Bij het afnemen van een dienst hebben burgers geen moeite met de opname van hun vingerafdruk in een bestand voor identificatiedoeleinden. Een krappe meerderheid (51%) is zelfs van mening dat de overheid dit bestand voor andere doeleinden mag gebruiken (bijv. voor het oplossen van misdrijven).

Conclusie

Burgers zijn in het algemeen tevreden over de omgang van overheidsinstellingen met persoonsgegevens. De zorg voor privacy groeit wanneer er meer concrete toepassingen worden genoemd. Dan doet de *calculerende* burger zijn intrede. Deze koppelt het belang van privacy aan de vraag welke meerwaarde hij verwacht van het inleveren van een stukje privacy. De verwachte meerwaarde varieert per dienst. Een overheid die op basis van persoonsgegevens proactieve diensten aanbiedt, wordt gewaardeerd. Hetzelfde geldt voor diensten met het adagium ‘het gemak dient de mens’, bijvoorbeeld een automatische doorgifte van een verhuizing naar alle relevante overheidsinstellingen. Er ontstaat meer twijfel bij diensten die harder in kunnen grijpen in de persoonlijke levenssfeer zoals de medische zorgpas en de digitale vingerafdruk. Het lijkt erop dat de manier waarop de overheid omgaat met persoonsgegevens scherper in de gaten wordt gehouden door burgers dan het geval is bij bedrijven. De overheid heeft een exclusieve rol en moet het goede voorbeeld geven. Zo werd in het burgerpanel opgemerkt dat mensen met gemak allerlei persoonsgegevens achterlaten bij bedrijven om voordelen te behalen (denk bijvoorbeeld aan de *Air Miles*).

Democratie

In deze paragraaf komen we expliciet terug democratische processen die in beide onderzoeksvragen worden genoemd. Er worden nogal wat verwachtingen gekoesterd ten aanzien van de bijdrage van ICT aan de democratie. In ons onderzoek blijkt dat burgers een nuchtere kijk hebben op deze bijdrage. Enkele belangrijke resultaten zijn:

- Burgers zijn neutraal over de vraag of ICT de democratie zal verbeteren.¹⁸ Het meest sceptisch zijn burgers die nog geen internet hebben.
- Men (60%) verwacht wel dat het gebruik van bijvoorbeeld internet de kloof tussen de burger en overheidsinstellingen verkleint.

Op zich zegt dit nog niet zoveel over hoe burgers over specifieke toepassingen denken. Net als het geval is bij privacy merken we dat burgers tot scherpere oordeelsvorming komen wanneer er concrete toepassingen genoemd worden:

- De mogelijkheid om thuis te stemmen vergroot in de ogen van de helft van de respons de kans dat men gaat stemmen.
- Slechts onder de *online* burgers (met name jongeren tussen de 20 en 34 jaar) vinden we een grote groep (bijna 50%) die thuis mee wil doen aan internetdebatten. Men is echter niet van mening dat deze route tot meer invloed leidt op beslissingen dan een ‘traditionele’ inspraakbijeenkomst.
- Leden van het burgerpanel vinden het belangrijk dat duidelijk is wat er met de resultaten van internetdebatten gebeurt. Verder wordt de verwachting bevestigd dat ICT de kloof tussen de overheidsinstellingen en de burger verkleint: een meerderheid van de bevolking verwacht dat raadsvergaderingen en raadsstukken op internet het volgen van de lokale politiek vereenvoudigen. Ruim de helft verwacht zelfs dat deze mogelijkheid de kans vergroot dat men met een raadslid in gesprek gaat over een lokaal probleem.

Conclusie

Op basis van de stellingen en ervaringen uit het burgerpanel kunnen we concluderen dat er draagvlak bestaat voor ICT-toepassingen in democratische processen. Maar ook hier gelden natuurlijk de al

¹⁸ De enquête is verspreid tijdens de perikelen rond de uitslag van de Amerikaanse presidentsverkiezingen waar stembiljetten handmatig gecontroleerd moesten worden, omdat men de resultaten van de machines niet vertrouwde. Dit kan het oordeel van burgers over ICT negatief hebben beïnvloed.

genoemde randvoorwaarden (of eisen), zoals de bescherming van privacy. Overigens neemt het enthousiasme voor ICT in democratische processen toe naarmate de problematiek waarover men discussieert of stemt dichterbij de leefwereld staat. Er is weinig animo voor abstracte beleidsdiscussies. Dat levert een mooie paradox op: *internet maakt discussies op afstand mogelijk, maar het meest aantrekkelijk zijn discussies op kleine afstand* (zowel letterlijk als figuurlijk). Voorts hebben we gemerkt dat de idee dat internet de afstand tussen burger en bestuur in vooral grote(re) steden niet meer verkleint dan in kleinere gemeenten. In tabel 6.1 staan de voor- en afkeuren van ICT-toepassingen uitgesplitst naar verschillende bevolkingsgroepen (en is daarmee een gedeeltelijk antwoord op de probleemstelling).

Tabel 6.1. Voor- en afkeuren voor ICT-toepassingen in democratische processen

	😊😊 (positief)	😞😞 (negatief)
Thuis stemmen	<ul style="list-style-type: none"> • Jongeren • Mannen • Hoog opgeleiden • Burgers met internet 	<ul style="list-style-type: none"> • Ouderen • Laag opgeleiden • Burgers zonder internet
Internetdebatten	<ul style="list-style-type: none"> • Jongeren • Mannen • Hoog opgeleiden • Burgers met internet 	<ul style="list-style-type: none"> • Ouderen • Laag opgeleiden • Burger zonder internet
Thuis raadsvergadering volgens / raadstukken raadplegen en communiceren met raadsleden	<ul style="list-style-type: none"> • 'Iedereen', vooral inwoners van hele kleine gemeenten en de grote vier steden 	

Diensten

Diensten (en informatievoorziening) worden ook genoemd in de twee onderzoeksvragen. Voor de diensten die we de revue hebben laten passeren luiden de voornaamste bevindingen als volgt:

- Een duidelijke meerderheid van de vrouwen (72%) is tegen een korting van 25% voor mensen die hun paspoort via het internet bestellen. Mannen hebben hier veel minder moeite mee.
- Het *online* kunnen volgen van de behandeling van vergunningaanvragen maakt de overheid doorzichtiger (79%) en vergemakkelijkt het kunnen volgen van de hele behandeling (71%).
- Bijna de helft is voorstander van een belastingaangifte die de belastingdienst invult en toestuurt. Vervolgens hoeft de burger alleen te controleren, te verbeteren en te ondertekenen.
- Ruim 60% van de bevolking steunt een dienst die het thuis kunnen afdrukken van een uittreksel uit het bevolkingsregister mogelijk maakt.
- Vooral mannen vinden het klantvriendelijk van de politie wanneer aangiften van diefstal via internet gedaan kunnen worden.

Uiteraard zijn er nog andere diensten genoemd in het onderzoek. De steun voor verschillende diensten hebben we in de volgende tabel nog eens op een rij gezet (en is tevens een samenvatting van het antwoord op de probleemstelling).

Tabel 6.2. Voor- en afkeuren voor ICT-toepassingen in dienstverlening

	😊😊 (positief)	😐😐 (neutraal)	😞😞 (negatief)
Paspoort <i>online</i> bestellen met 25% korting	Mannen Huishoudens met inkomen boven 80.000 gulden		Vrouwen Huishoudens met inkomen beneden de 80.000 gulden

Attenderingsservice over verlenging identiteitsbewijzen	'Iedereen'			
Keuze om met of zonder ICT te communiceren met overheid	'Iedereen'			
Wijziging persoonlijke situatie doorgeven aan alle overheden via één loket	'Iedereen'			
Gebruik vingerafdruk voor andere doeleinden dan alleen identificatie	Jongeren		Ouderen	
Via internet behandeling van een vergunning volgen	'Iedereen'			
Belasting stuurt ingevulde belastingaangifte	'Iedereen', met name mannen en jongeren			
Tuis afdrukken van uittreksel uit bevolkingsregister	'Iedereen'			
Aangifte diefstal via internet	Mannen	Vrouwen		
Gemeentelijke informatiezuil die routebeschrijving met reclame afdrukt	'Iedereen'			
Hulpdiensten verhuizen mee met uw mobiele telefoon onder knop '9'	'Iedereen'			
7*24*365 toegankelijke diensten	'Iedereen', met name werkenden en studerende			
E-mailadres voor elke Nederlander		Burgers met internet	Burgers zonder internet	
Jaarlijks overzicht met persoonsgegevens	Mannen en vrouwen Voorhoedegroep			

Conclusie

Er is onder brede lagen van de bevolking steun voor de ontwikkeling van elektronische diensten. Deze steun is groter onder mensen met internet (meestal jongeren, hoog opgeleiden en mannen). Dit beeld hebben we ook bij toepassingen ter ondersteuning van de democratie gezien. De overheid kan hier de ingeslagen weg blijven volgen mits ze rekening houdt met de wensen en eisen die hiervoor al geformuleerd zijn (bijvoorbeeld snelheid en deskundigheid).

Tenslotte: algemene lessen

Het onderzoek heeft een aantal inzichten opgeleverd over de wensen en verwachtingen van burgers ten aanzien van de elektronische overheid. Opvallend is dat tussen de verschillende bevolkingsgroepen geen grote verschillen van opvattingen bestaan. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de eisen die mensen stellen aan een contact met de overheid (iedereen wil *snel* en *deskundig* geholpen worden) of de brede steun

voor het dichten van een digitale kloof en het ontwikkelen van proactieve, elektronische diensten. Uiteraard zijn er uitzonderingen. De belangrijkste uitzondering is dat respondenten met internettoegang doorgaans positiever zijn ten opzichte van een elektronische overheid dan respondenten zonder internettoegang. De voorhoedegroep (de groep die de elektronische vragenlijst heeft ingevuld) bevestigt dit beeld: naarmate men meer ervaring met en kennis heeft over ICT en de overheid staat men positiever ten opzichte van het gebruik van ICT door de overheid in haar relatie met de burger. Er is in alle groepen weinig weerstand geconstateerd tegen de ontwikkeling van een elektronische overheid. Zelfs een gevoelig onderwerp als de waarborg van privacy wordt genuanceerd beoordeeld. Er bestaat vertrouwen in de overheid dat ze voorzichtig met persoonlijke gegevens van burgers omgaat.

De voorhoedegroep bood ons de gelegenheid in 'de toekomst te kijken': wellicht heeft een meerderheid van de bevolking dezelfde opvattingen binnen enkele jaren. Toegang tot en gebruik van ICT groeien immers nog steeds. Vooralsnog dient de overheid nu – en in de toekomst – garant te staan voor analoge en digitale toegang tot diensten en informatie.

Bronnen

- Accenture (2001), *eGovernment leadership: rhetoric vs. reality. Closing the gap.*
- Alcock, R. & D. G. Lenihan (2001), "Opening the E-government file: Governing in the 21st Century. Results of the crossing boundaries cross-country tour", *Centre for Collaborative Government*, Canada.
- Atlin D. (2000), "Governance in the digital economy", Digital4Sight, USA
- Boyle, B. (1999), "Electronic Government for New Zealand: managing the transition", *paper submitted to the Sloan School of Management*, MIT.
- Boxtel, van R. (2001), *Brief aan de Tweede Kamer over de nota De elektronische overheid aan het begin van de 21e eeuw*, Den Haag
- Center for Technology in Government (2000), *What citizens want from e-government: current practice research*, University at Albany / SUNY, Albany.
- Central IT Unit (2000), "International benchmarking report", Cabinet Office, Londen.
- Council for Excellence in Government (2000), *E-government: the next American revolution*, Hart-Teeter.
- Council for Excellence in Government (1999), *America unplugged: citizens and their government*, Hart-Teeter.
- Department of Commerce (1999), *Falling through the Net: defining the digital divide*, Washington.
- Department of Communications, Information Technology and the Arts (2000), "Government Online. The Commonwealth Government's Strategy", Canberra.
- Department of Trade and Industry (2000), *Closing the digital divide: information and communication technologies in deprived areas*, Policy Action Team 15, Londen.
- Die Bundesregierung (1999), "Moderner Staat – Moderner Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung", Bonn.
- Emerce, "Trendbox: aantal internetgebruikers groeit niet meer", 13 maart 2001 (<http://www.emerce.nl/>)
- Erin Research (1998), *Citizens first. Summary report*, Canada.
- Gemeente Amsterdam (2000), *Gemeente Amsterdam online: ... en wat vindt de burger?*, Projectbureau De Glazen Stad, Amsterdam.
- Information Society Commission Ireland (2000), *How the general public is adapting to the Information Society in Ireland*, Information Society Commission Survey Findings, Dublin.
- Miami-Dade County E-government Working Group (2000), *E-government: serving the public through technology.*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2000), "Contract met de toekomst. Een visie op de elektronische relatie overheid-burger", Den Haag.

Ministerie van Economische Zaken / Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen (2000), "Internationale ICT-toets", Den Haag.

Momentum Research Group (2000), "Benchmarking the eGovernment Revolution: year 2000 report on citizen and business demand".

NEI (2000), *Publieke diensten 25% elektronisch. Inventarisatie van contacten van burgers en bedrijven met de overheid*, Rotterdam.

Proactive (2000), <http://www.proactive.nl/>.

SCP (2000), *Digitalisering van de leefwereld*, Den Haag.

Statistics Finland (2000), *Mobile phones and computer becoming part of Finnish everyday life*.

Tijdelijke adviescommissie modernisering GBA (2001), *GBA in de toekomst*, Den Haag

<http://www.stroomlijningbasisgegevens.nl/>

Universiteit van Texas (2000), *E-government services and computer and internet use in Texas*, Austin.

VECAI (2000), *Breedbandmonitor 2*, Dialogic in opdracht van VECAI, Den Haag.

Vlaamse Regering (2000), *Een Digitaal Actieplan: e-fl@nders*, Vlaanderen

Webdammer Courant (2001): <http://www.webdam.nl/>

Bijlage 1. Toelichting op de onderzoeksmethode

De verspreiding, verzameling en verwerking van de schriftelijke vragenlijsten is uitgevoerd in samenwerking met Thea Verdonk van het IVA Tilburg. Bij de analyse van de resultaten van de schriftelijke en elektronische vragenlijsten hebben Lidwien van de Wijngaert en Ronald Batenburg (Universiteit Utrecht) geholpen.

De steekproef

We hebben gestreefd naar een respons van 1.000 ingevulde schriftelijke enquêtes. Daartoe is een a-selecte steekproef genomen van 4.000 adressen uit de PTT telefoongids. Een dergelijke steekproeftrekking heeft voor- en nadelen. Nadelen zijn:

- Personen met een geheim telefoonnummer ontbreken.
- Hetzelfde geldt voor steeds meer mensen met alleen een mobiel telefoonnummer die niet in de telefoongids geregistreerd staan.
- Daarnaast staan meer mannen dan vrouwen genoemd in de telefoongids (de naam van de man wordt namens het huishouden vaker gebruikt).

Voordelen zijn:

- Deze steekproeftrekking levert snel en goedkoop 4.000 actuele adressen op.
- We bereiken mensen die nog nauwelijks of geen gebruik maken van elektronische dienstverlening van de overheid (d.w.z. mensen zonder computers en internet). Juist die groep willen we ook betrekken in het onderzoek.

Een *verkorte versie* van de schriftelijke vragenlijst stond tussen 1 december 2000 en 19 januari 2001 op internet (<http://www.digitale-overheid.nl/>). Via deze route hebben 190 personen de vragenlijst ingevuld. We realiseren ons dat het hier geen representatieve groep hebben voor de Nederlandse samenleving. De *online* respons betreft vooral ambtenaren, adviseurs, politici, ICT-managers en studenten die professioneel bezig zijn met de elektronische overheid (dit bleek uit de motivatie die men bij de aanmelding voor het burgerpanel kon invullen).

De respons is verwerkt in tabellen met populaties, gemiddelden, standaardafwijkingen en frequenties. In het rapport is zoveel mogelijk gekozen voor grafieken. Er waren in de schriftelijke respons meer uitsplitsingen mogelijk. Naast leeftijd, geslacht en internettoegang zijn ook andere achtergrondkenmerken gemeten (bijv. opleiding, inkomen, samenstelling huishouden, arbeidssituatie, omvang gemeente e.d.). Deze andere uitsplitsingen komen bij sommige grafieken terug in het rapport.

De weging

De *schriftelijke* respons is als basis voor de analyse genomen. We hebben de vertekeningen in deze respons middels het toekennen van gewichten voor leeftijd en geslacht gedeeltelijk gecorrigeerd. Omdat de categorie tot 20 jaar erg sterk ondervertegenwoordigd was (verklaring is beperkte vaste telefoonbezit in die categorie – ook als gevolg van de opkomst van mobiele telefonie) is deze categorie samengevoegd met 20-34 jaar (en hebben dus in de vragenlijst hetzelfde gewicht gekregen). Daardoor ontstaat er één grote categorie: tot 34 jaar.

Tabel 1. Samenstelling Nederlandse bevolking en respondenten naar leeftijd en geslacht (absoluut)

Leeftijd:	Nederland (x1000; CBS, 1999)			Respondenten schriftelijke vragenlijst		
	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
18 – 34	2259,0	2178,3	4437,3	79	76	155
35 – 49	1839,2	1783,5	3622,3	184	54	238
50 – 64	1337,6	1315,7	2653,3	161	25	186
65+	866,4	1264,5	2130,9	97	24	121
Totaal	6302,2	6542,0	12844,2	521	179	700

Gezien de trage verandering van de samenstelling van de Nederlandse bevolking naar geslacht en leeftijd is het verantwoord CBS-cijfers uit 1999 te gebruiken. Tabel 1 kan worden omgezet in percentages. Dat levert de onderstaande tabel op.

Tabel 2. Samenstelling Nederlandse populatie en respondenten naar leeftijd en geslacht (procentueel)

Leeftijd:	Nederland			Respondenten schriftelijke vragenlijst		
	Man	Vrouw	Totaal	Man	Vrouw	Totaal
18 – 34	17,5877	16,9594	34,5471	11,2857	10,8571	22,1429
35 – 49	14,3193	13,8856	28,2049	26,2857	7,7143	34
50 – 64	10,414	10,2435	20,6576	23	3,5714	26,5714
65+	6,7455	9,8449	16,5904	13,8571	3,4286	17,2857
Totaal	49,0665	50,9335	100	74,4286	25,5686	100

Vervolgens passen we een weging toe. Een weegfactor wordt berekend door een categorie uit de totale Nederlandse bevolking te delen door dezelfde categorie uit de schriftelijke respons. Een voorbeeld: door het percentage mannelijke 65-plussers van de Nederlandse bevolking (6,7455) te delen door het percentage mannelijke 65-plussers uit de schriftelijke respons (13,8571) ontstaat de weegfactor 0,486786 (zie tabel 3).

Tabel 3. Gewichten voor deelpopulaties in de schriftelijke respons

Leeftijd:	Man	Vrouw	Totaal
18 – 34	1,558404	1,562051	1,560192
35 – 49	0,544756	1,799991	0,829557
50 – 64	0,452784	2,86819	0,777436
65+	0,486786	2,871432	0,959773
Totaal	0,659243	1,991813	

Een categorie met een weegfactor groter dan 1 is ondervertegenwoordigd in de respons. Uit tabel 3 blijkt dat met name jongeren en vrouwen boven de 50 jaar sterk ondervertegenwoordigd zijn. Oververtegenwoordigd (weegfactor is kleiner dan 1) zijn mannen (met name vanaf 35 jaar oud).

De *elektronische* respons betreft zeker geen doorsnee groep burgers (90% is HBO+ en ruim de helft is beroepsmatig met ICT bezig, waarvan velen met *e-government*). Deze groep ‘klakkeloos’ optellen bij de schriftelijke respons is methodisch niet zuiver: de schriftelijke burgerconsultatie loopt het risico te onttaarden in een burgerconsultatie met een stevige elektronische ‘expertsaus’. De resultaten van de *online* vragenlijst presenteren we af en toe bij de grafieken om te laten zien hoe de ‘voorhoede’ van gebruikers (de groep die de enquête op internet heeft ingevuld ook wel de *early adopters* genoemd) over overheid, ICT en de burger denkt.

De burgerpanels

Het 1^o burgerpanel bestond uit de leden van het werkteam Informatie & Communicatie van de Gemeente Delft. Dit werkteam is nauw verbonden met de sector Leefbaarheid en is samengesteld uit inwoners van Delft en heeft beperkte ambtelijke ondersteuning. Het 2^o burgerpanel is samengesteld op basis van een zelfselectie: respondenten op de schriftelijke en elektronische vragenlijst mochten zich als vrijwilliger aanmelden. Een goede indicator voor de inhoudelijke betrokkenheid en motivatie van de respondenten om deel te nemen, is de verhouding tussen het aantal aanmeldingen voor het burgerpanel en de schriftelijke en elektronische respons. De onderstaande tabel laat zien dat de

betrokkenheid van de *online* respondenten bij het onderwerp zeer hoog is: bijna de helft (48%) meldt zich aan voor het burgerpanel.

Tabel 4. Verhoudingen tussen respons vragenlijsten en aanmeldingen 2^e panel

	Respons Vragenlijsten	Aanmeldingen voor burgerpanel	Aanmeldingen / respons
Schriftelijke vragenlijst	707 (79%)	67 (42%)	9%
Elektronische vragenlijst	190 (21%)	91 (58%)	48%
Totaal	897 (100%)	158 (100%)	18%

Bij de selectie van deelnemers hebben we vooral gelet op motivatie en woonplaats. Voor zover te achterhalen, hebben we ook gelet op geslacht en beroep. Aangezien we in het burgerpanel ook mensen zonder ICT-ervaring aan het woord wilde laten komen, hebben we voorrang verleend aan respondenten die in de schriftelijke vragenlijst geen e-mail adres hebben achtergelaten.

Bijlage 2. Deelnemerslijst expertpanels

1^e Expert panel (11 oktober 2000)

Deelnemers:

Olaf Andersen (Overheid.nl)
Judith van Heeswijk (GetInteractive)
Christiaan Holland (Dialogic)
Jan Hulsker (Provincie Zuid-Holland)
Marcel Krassenburg (Gemeenteweb)
Steven Lenos (Instituut voor Publiek en Politiek)
C. Morre (Ministerie van Justitie)
Aart Rietveld (Gemeente Zoetermeer)
Kees Takkenberg (Katholieke Universiteit Brabant; voorzitter)

Namens BZK:

Bart van Bergen

Namens Dialogic:

Frank Bongers, Christiaan Holland en Rens Vandeberg

2^e expertpanel (16 februari 2001)

Deelnemers:

Hein Albeda (Stichting Rekenschap)
Olaf Andersen (Overheid.nl)
Jörgen van den Berg (Universiteit Utrecht)
Emmeline Bijlsma (Ministerie van Economische Zaken)
Robbert Braak (Ministerie van VROM)
Gertine Brouwers (Ministerie van VROM)
Kees Duyvelaar (VNG)
Leo Geubbels (Ministerie van Financiën)
Daphne de Groot (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Ivo Kooijman (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
Rob Meijer (Zelfstandig consultant)
Margot Schoenmacker (Rathenau Instituut)
Ruud Smits (Universiteit Utrecht; voorzitter)
Kees Takkenberg (Katholieke Universiteit Brabant)
Karin Visser (OL2000)
Lidwien van den Wijngaert (Universiteit Utrecht)
Paul Zeef (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)

Namens BZK:

Bart van Bergen

Namens Dialogic:

Frank Bongers

Bijlage 3. Kruistabel duur en frequentie internetgebruik

Hoe lang gebruikt u al internet/e-mail?	Hoe vaak gebruikt u internet/e-mail?				Totaal
	Dagelijks	Wekelijks	Maandelijks	(Bijna) nooit	
< 1 jaar	27,9	45,6	4,4	22,1	100
	6,2	24,0	25,0	12,2	
1-2 jaar	58,2	34,8	1,4	5,7	100
	26,6	38,0	16,7	6,5	
2-3 jaar	70,9	26,4	2,7		100
	25,3	22,5	25,0		
3-5 jaar	78,4	17,6	3,9		100
	26,0	14,0	33,3		
> 5 jaar	92,5	3,8		3,8	100
	15,9	1,6		1,6	
				100	100
				79,7	
Totaal	100	100	100	100	

Colofon

Het onderzoek '*E-government: de vraagkant aan bod*' is uitgevoerd door Dialogic: innovatie & interactie in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dialogic: innovatie & interactie
Wilhelminapark 20
3581 ND UTRECHT

<http://www.dialogic.nl/>
tel.: 030-2150580
fax: 030-2150595

contactpersoon:
Frank Bongers
Bongers@dialogic.nl
030-2150592