

**Ex ante beleidsevaluatie
van
elektronische publieke dienstverlening**

Onderzoeksrapport voor de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur

Eugène Loos

Den Haag / Utrecht, april 2004

Inhoud

Proloog	3
1. Inleiding	5
2. Verkennende literatuurstudie	8
3. Opzet, uitvoering en resultaten van de focusgroepen bij de gemeenten Den Haag en Hengelo	15
4. Conclusies en aanbevelingen	23
Epiloog	25
Bijlagen	26

Proloog

Het is 5 juni 2003, koopavond in Den Haag. De Dienst Stadsbeheer / Parkeren van de gemeente Den Haag heeft per e-mail twee honderd vaste klanten uitgenodigd om op het stadhuis te komen praten over de elektronische verstrekking van parkeervergunningen. Vier burgers hadden zich aangemeld voor deze klantenbijeenkomst, uiteindelijk komt er één.

Een dag later, een zonnige middag in Hengelo. De afdeling Sociale Zaken van de gemeente heeft in de Burgerzaal van het stadhuis de Sociale Conferentie “Kansen en drempels” voor burgers en medewerkers georganiseerd. Er komen ongeveer vijfenzeventig mensen. Deze deelnemers kunnen kiezen uit verschillende bijeenkomsten met als overkoepelend thema “Sociale Zaken op het net”. Voor de bijeenkomst over “Internet of persoonlijk contact” verschijnen negen geïnteresseerden die onder leiding van een onderzoeker van de Universiteit Utrecht met een beleidsmedewerker van de gemeente geanimeerd discussiëren over factoren die (on)tevredenheid van burgers met betrekking tot elektronische publieke dienstverlening bepalen en hun wensen voor de toekomst op dat gebied.

12 juni, een warme dag in Hengelo. De kleine zaal in een plaatselijk hotel puilt uit. Eenen-vijftig van de honderdvijftig vaste klanten van het **Hengelo’s informatie Team** sociale voorzieningen (HinT) drinken koffie, eten een gebakje en praten enthousiast met het hoofd van deze afdeling van de gemeente. De onderzoeker van de Universiteit Utrecht leidt hun gesprek om te weten te komen of de deelnemers, met name senioren, diensten van Hint in de toekomst ook via de website van de gemeente willen kunnen afnemen of dat ze persoonlijk contact thuis of op het stadskantoor meer op prijs stellen.

Deze drie bijeenkomsten laten goed zien hoe verschillend focusgroepen met burgers over toekomstige elektronische publieke dienstverlening en hun wensen op dat gebied kunnen verlopen. Het gebruik van dergelijke groepsdiscussies staat centraal in het pilotproject “Ex ante beleidsevaluatie van elektronische publieke dienstverlening” dat in opdracht van de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur is uitgevoerd. Deze eindrapportage gaat in op de vraag in hoeverre de overheid met focusgroepen een instrument in handen heeft om inzicht te krijgen in dergelijke wensen.

In hoofdstuk 1 wordt eerst het kader van het pilotproject uiteengezet. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een verkennende literatuurstudie waarin vier zaken centraal staan:

1. interactieve beleidsvorming;
2. focusgroepen;
3. verwachtingen over de kwaliteit van elektronische publieke dienstverlening;
4. relevante contextfactoren ten behoeve van nieuw beleid op dit gebied.

In hoofdstuk 3 worden de opzet, uitvoering en resultaten van het pilotproject gepresenteerd. De eindrapportage wordt afgerond met conclusies en aanbevelingen over de bruikbaarheid van focusgroepen voor ex ante beleidsevaluatie.

Eugène Loos,

Utrecht, april 2004

1. Inleiding

Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf

Het kabinet is in 2002 begonnen met de operatie “Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4)” (zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 755, nr. 1). Regelzucht en bureaucratie moeten worden teruggedrongen, de kwaliteit van de publieke dienstverlening en het overheidsfunctioneren dient te worden verbeterd, en de keuzevrijheid van burgers en bedrijven moet worden vergroot. De operatie dient primair aan te sluiten bij de problemen die burgers en bedrijven ervaren. Deze kunnen in beginsel op elk beleidsterrein liggen en op elke overheidslaag betrekking hebben. Het kabinet start met een aantal projecten, zoals bijvoorbeeld openingstijden en beschikbaarheid (semi-)publieke diensten, benchmarken publieke prestaties, innovatie-kanskaarten en dienstverlening zonder bureaucratie. ICT kan hierbij gebruikt worden als middel om maatschappelijke problemen te lijf te gaan. Overheidsinformatiebeleid kan worden ingezet om beschikbare informatie transparant te maken (bijvoorbeeld via internet), overheden hun informatie te laten delen en meer vraaggericht met burgers te communiceren door gebruik te maken van internet.

Ex ante beleidsevaluatie

Het is op zich een goed idee om vraaggericht te werken en uit te gaan van de wensen van burgers en bedrijven. Dit schept echter wel hoge verwachtingen waarbij het risico bestaat dat ze niet waargemaakt kunnen worden door o.a. tegengestelde belangen, de weerbarstige praktijk van alle dag en een moeilijk te veranderen organisatiecultuur van de betrokken overheidsinstanties. Om te vermijden dat frustraties van burgers en bedrijven alleen maar nog groter worden dan ze volgens velen nu al zijn, is het van belang hen in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid ten behoeve van betere elektronische publieke dienstverlening.

Dit kan alleen worden bereikt door burgers en bedrijven ook echt een stem te geven. Overwogen kan worden platforms te creëren, zodat beleidsmedewerkers, burgers en bedrijven hun geluid kunnen laten horen. Dergelijke platforms kunnen met behulp van focusgroepen zowel op lokaal, regionaal als nationaal niveau in het leven worden geroepen. Centraal in de discussie staat de vraag hoe elektronische media in de nabije toekomst dusdanig kunnen worden ingezet dat dit resulteert in tot tevredenheid stemmende dienstverlening aan burgers en bedrijven.

Kader en doel van het onderzoek

Het onderzoek sluit aan bij project 10 “Dienstverlening zonder bureaucratie” van de eerdergenoemde operatie “Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4)” dat bestudeert hoe toegang en inzicht in diensten en producten (bijvoorbeeld elektronisch downloaden en eventueel retourneren van formulieren, pro-actieve dienstverlening) verbeterd kan worden, zodat burgers eenvoudig zaken kunnen doen met de overheid.

“Ex ante beleidsevaluatie van elektronische publieke dienstverlening” is uitgevoerd in opdracht van de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur. Als samenwerkingsverband tussen de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht en de Directie Informatisering Openbare Sector (DIOS) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), houdt de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur zich bezig met de vraag naar de concrete betekenis van ICT voor de kwaliteit van het Openbaar Bestuur in ons land. De Alliantie is gevormd met het doel op basis van gebundelde kennis en ervaring thema’s op het terrein van ICT en Bestuur te agenderen en te exploreren teneinde in kaart te brengen welke kansen en risico’s ICT biedt voor het adequaat organiseren van een vitaal bestuur.

De Alliantie ICT & Vitaal Bestuur heeft USBO gevraagd:

1. een verkennende literatuurstudie te verrichten naar het gebruik van focusgroepen als instrument voor interactieve beleidsvorming;
 2. ex ante beleidsevaluaties uit te voeren bij een aantal overheidsinstanties die zich bezighouden met projecten om de kwaliteit van hun elektronische dienstverlening aan burgers te verbeteren;
 3. te rapporteren over de resultaten van de verkennende literatuurstudie, de ex ante beleidsevaluaties en aanbevelingen te doen over de manier waarop eventueel van focusgroepen gebruik gemaakt kan worden om de overheid in staat te stellen beter in te spelen op de wensen die erin de maatschappij leven ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening om daar bij het formuleren van toekomstig beleid rekening mee te houden.
- Voordat we in hoofdstuk 3 de resultaten van de ex ante beleidsevaluaties presenteren, volgt nu eerst de verkennende literatuurstudie in hoofdstuk 2. Conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 4.

Keuze van de overheidsinstanties

Het bleek niet makkelijk te zijn overheidsinstanties te vinden die op korte termijn bereid waren aan dit onderzoeksproject mee te werken. Er werd gesproken met verschillende politiecorpsen en gemeenten, maar de meeste instanties besloten om uiteenlopende redenen niet deel te nemen. Ze gaven bijvoorbeeld aan geen tijd te hebben of waren niet overtuigd van de meerwaarde. Uiteindelijk bleken de Dienst Stadsbeheer / Parkeren van de gemeente Den Haag, de afdeling Sociale Zaken en HinT van de gemeente Hengelo wel bereid medewerking te verlenen. Voor deze constructieve houding is een woord van dank op zijn plaats. Hun open opstelling stelde ons in staat hun beleidsmedewerkers en burgers in focusgroepen daadwerkelijk met elkaar in gesprek te brengen over toekomstig beleid met betrekking tot elektronische publieke dienstverlening.

Generaliseerbaarheid

Beleidsmedewerkers en burgers van de drie overheidsinstanties die bereid waren als respondent aan het onderzoek mee te doen, zijn met elkaar in gesprek gebracht door ze uit te nodigen aan een focusgroep deel te nemen. Aangezien het om een kwalitatief onderzoek gaat, zijn er geen statistisch verantwoorde steekproeven genomen. Het is de bedoeling om kleinschalig te starten om zo eerste indrukken te verzamelen en interactief beleid op gang te brengen dat een bijdrage kan leveren aan minder bureaucratische dienstverlening. De resultaten uit de focusgroepen kunnen natuurlijk later wel als basis voor kwantitatief vervolgonderzoek dienen, waarbij statistische steekproeven wel genomen worden en uitkomsten generaliseerbaar zijn.

2. Verkennende literatuurstudie

Om inzicht te krijgen in het mogelijk gebruik van focusgroepen voor ex ante beleidsevaluatie met het doel de kwaliteit van elektronische publieke dienstverlening te verbeteren, gaan we achtereenvolgens in op:

2.1 interactieve beleidsvorming;

2.2 focusgroepen;

2.3 verwachtingen over de kwaliteit van elektronische publieke dienstverlening;

2.4 relevante contextfactoren voor nieuw beleid op dit gebied.

Elke paragraaf wordt afgesloten met een verwijzingen naar literatuur voor lezers die zich nog meer in het onderwerp willen verdiepen.

2.1 Interactieve beleidsvorming

Om voor de toekomst adequaat beleid ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening te ontwikkelen, dient de overheid direct te overleggen met de afnemers van die dienstverlening. Hun wensen moeten zoveel mogelijk centraal te staan. Het verdient daarbij aanbeveling om niet alleen achteraf in de vorm van ex post beleidsevaluatie te checken of beleid aan hun wensen voldaan heeft, maar al bij het ontwikkelen van nieuw beleid contact met hen te zoeken om gezamenlijk ex ante beleidsevaluatie te verrichten. Door zo te handelen kan worden gewerkt aan de door het kabinet geformuleerde doelstellingen om regelzucht en bureaucratie terug te dringen, de kwaliteit van de publieke dienstverlening en het overheidsfunctioneren te verbeteren, en de keuzevrijheid van burgers en bedrijven te vergroten (zie de operatie “Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4)” in hoofdstuk 1).

Abma (1996) pleit er in *Responsief evalueren* voor om zoveel mogelijk belanghebbenden als partners bij beleidsevaluaties te betrekken door hen uit te nodigen om zelf ideeën te genereren en specifiek actiepunten te benoemen die aansluiten bij hun specifieke situatie. Onder de noemer interactieve beleidsvorming hebben verschillende onderzoekers de laatste jaren op die manier beleidsevaluaties verricht. Zo geven Edelenbos & Monnikhof (2001) in *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie* voorbeelden van empirische resultaten uit recente projecten in de gemeenten De Bilt, Enschede, Leerdam, Hellevoetsluis en Zeewolde. Dit onderzoek vond plaats in het kader van het onderzoeksprogramma *Proeftuinen van de lokale democratie*, een initiatief van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP). Duyvendak en Krouwel laten in *Lokale interactieve beleidsvorming* zien dat:

‘Interactieve beleidsvorming kan worden gezien als een poging de Nederlandse politieke traditie van consensusvorming te actualiseren door de verhouding tussen bestuur en civiele maatschappij opnieuw te doordenken. De continuïteit schuilt in het handhaven van de belangrijkste onderliggende principes: de politiek is gericht op *consultatie*, *coöperatie* en, uiteindelijk, *consensus* (de fameuze drie C’s).’ Edelenbos & Monnikhof 2001: 21)

Volgens Edelenbos & Monnikhof was het vooral de als dramatisch laag ervaren opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 die er toe geleid heeft dat interactieve beleidsvorming vooral op het lokale bestuursniveau is gebruikt. Op basis van de cases die ze in hun boek presenteren, concluderen ze dat het voornaamste effect van interactieve beleidsvorming groter draagvlak voor besluiten lijkt te zijn (zie ook Pröpper & Steenbeek 1998 die hetzelfde concluderen). Zo bezien, maakt interactieve beleidsvorming het mogelijk ‘een wijze van beleid te voeren waarbij de overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of nadere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.’ (Pröpper 1999: 17)

Toch is ook wel een kanttekening op zijn plaats. Edelenbos & Monnikhof (2001: 231-232) wijzen op een specifiek gevaar:

‘De geanalyseerde lokale interactieve processen leren ons dat slechts bij één case (Leerdam) binnen afzienbare tijd een nieuw interactief proces wordt opgezet: de herstructurering van de wijk waarvan het Europaplein deel uitmaakt. Voor Enschede is een interactieve vormgeving van de beleidsuitvoering voorgenomen. De andere drie interactieve processen waren “events”, eenmalige gebeurtenissen. In geen van de drie cases is, vrij geruime tijd na afronding, concreet uitzicht op een nieuw interactief project of vervolgproject.’

Wil interactieve beleidsvorming inderdaad bijdragen aan een grotere betrokkenheid van burgers bij nieuw beleid ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening, dan is het van belang dit instrument structureel in te zetten.

Literatuur

Abma, T.A. (1996) *Responsief evalueren*. Delft: Eburon.

Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.) (1998) *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

Edelenbos, J. & Monnikhof, R. (red.) (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

Guba, E.G. & Lincoln, Y.S. (1981) *Effective evaluation. Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. San Francisco: Jossey Bass.

Hendriks, F. & Tops, P.W. (2001) *Politiek en Interactief Bestuur: Interacties en interpretaties rond de ontwikkelingen van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*. Den Haag: Elsevier.

Pröpper, I.M.A.M. (1999) *Interactieve beleidsvorming: de binnenkant van het proces*. Den Haag: VNG Uitgeverij.

Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (1998) Interactieve beleidsvorming: typering, ervaringen en dilemma's. In: *Bestuurskunde*, 7, pp. 292-301.

Pröpper, I.M.A.M. & Steenbeek, D.A. (2001) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Utrecht: Coutinho.

2.2 Focusgroepen

Welke middelen staan ons voor ex ante beleidsevaluatie ter beschikking? Het is mogelijk enquêtes of interviews met individuele burgers af te nemen, of focusgroepen te organiseren. Omdat de eerste twee methoden veel tijd kosten, het onderzoek “Ex ante beleidsevaluatie van elektronische publieke dienstverlening” een kleinschalig pilotproject betreft en we in korte tijd een probleemverkenning vanuit het perspectief van de burgers tot stand willen brengen, hebben we er voor gekozen om van die laatste mogelijkheid gebruik te maken.

Een focusgroep is een kwalitatieve data-verzamelmethode. Het is een groepsinterview waarbij de deelnemers door een discussieleider gevraagd worden naar hun individuele meningen en belevingen ten aanzien van een bepaald onderwerp. In bijlage II staat het protocol dat wij voor de focusgroep “Internet of persoonlijk contact” bij de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Hengelo gebruikt hebben. Op deze manier kan in een relatief kort tijdsbestek veel informatie over de volle breedte van een bepaald probleem worden verzameld. De respondenten kunnen hun eigen visie naar voren brengen en elkaar tegenwicht bieden, waardoor een zwart-wit beeld wordt voorkomen. Bovendien worden de deelnemers aan het groepsinterview gestimuleerd hun antwoorden nauwkeurig te beargumenteren. De resultaten worden anoniem verwerkt. Ten slotte kunnen de resultaten gebruikt worden voor grootschalig kwantitatief vervolgonderzoek. Voor meer informatie over een kwantitatief vervolg van focusgroepen verwijzen we naar *Focus groups as qualitative research* van Morgan (1997: 25-28).

Literatuur

Morgan, D.L. (1997) *Focus groups as qualitative research*. Thousand Oaks: Sage.

Morgan, D.L. & Krueger, R.A. (1998) *Focus Group Kit*. Thousand Oaks: Sage.

2.3 Verwachtingen over de kwaliteit van elektronische publieke dienstverlening

Hoe kunnen we nu te weten komen wat de verwachtingen van burgers zijn over de kwaliteit van publieke elektronische dienstverlening? Diensten zijn in een aantal opzichten niet te vergelijken met producten: ze komen in een coproductie tussen dienstverlener en klant tot stand, ze zijn eenmalig en niet tastbaar. Het door Parasuraman, Zeithaml & Berry ontwikkelde Servqual-model biedt een oplossing. Dit instrument is oorspronkelijk bedoeld om de kwaliteit van dienstverlening vanuit een gebruikersperspectief te meten. Klanten geven aan wat hun verwachtingen en ervaringen zijn met betrekking tot de dienstverlening van een specifieke organisatie. Daarbij worden de volgende dimensies onderscheiden: tastbare zaken, betrouwbaarheid, responsiviteit, zorgzaamheid, inlevingsvermogen.

Om via ex ante beleidsevaluatie de door burgers gewenste kwaliteit van elektronische publieke dienstverlening te bepalen, is het Servqual-instrument enigszins aangepast (zie bijlage I voor meer achtergrondinformatie over dit instrument).

1. Servqual is ontwikkeld voor dienstverlening die aan balies tot stand komt en niet voor dienstverlening die elektronisch wordt verricht. Uit eerder onderzoek dat USBO verrichtte bij de gemeenten Bunnik en Hengelo (zie literatuuroverzicht hieronder), is gebleken dat voor elektronische publieke dienstverlening de volgende dimensies relevant zijn: betrouwbaarheid, snelheid, zorgzaamheid, inlevingsvermogen en gebruiksvriendelijkheid. In bijlage II is te zien welke vragen die specifiek betrekking hebben op elektronische dienstverlening aan burgers gesteld kunnen worden om hun verwachtingen op dit gebied te achterhalen.
2. Servqual zet de ervaren kwaliteit van dienstverlening af tegen hun verwachtingen. Omdat het gaat om een ex ante beleidsevaluatie op een gebied waar veel burgers nog niet veel ervaringen hebben, gebruiken we Servqual in ons pilotproject om te focussen op verwachtingen van burgers over elektronische publieke dienstverlening.

In de door de Ministeries van Economische Zaken, BZK, Financiën, Justitie en OC&W gepubliceerde *Internationale ICT-toets 2002* is te lezen, dat Nederland zich in een kopgroep met landen als Singapore, Finland, Zweden en Finland bevindt als het gaat om de omvang van

het aanbod aan elektronische publieke dienstverlening. De elektronische aangifte van de inkomstenbelasting is hier van een goed voorbeeld. Over de wensen die burgers hebben ten aanzien van de kwaliteit van het aanbod is minder bekend. Het hierboven beschreven instrument stelt ons in staat inzicht te krijgen in verwachtingen van burgers over elektronische publieke dienstverlening. Dit is een goede aanvulling op de door OL-2000 uitgebrachte rapporten, zoals *Eén loket op het Internet* en *Van vraagpatroon naar loket*, waarin weliswaar wordt gewezen op het belang van vraaggestuurde elektronische dienstverlening, maar niet uitgebreid wordt ingegaan op de manier waarop de verwachte kwaliteit van dergelijke dienstverlening in kaart kan worden gebracht.

Literatuur

Loos, E.F.; Duursma, M.; Heuvel, H. van den en Veld, M. van 't (2000) *ICT-gebruiksmonitor. Wensen van burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld in de Gemeente Bunnik*. [Onderzoeksrapport] Utrecht: Universiteit Utrecht / USBO.

Loos, E.F. (2001) *HinT aan huis. Pilot-onderzoek in de Gemeente Hengelo naar de ervaringen van burgers en consulenten met een nieuw medium om het niet-gebruik van sociale voorzieningen tegen te gaan*. [Onderzoeksrapport] Utrecht: Universiteit Utrecht / USBO.

Loos, E.F.; Nielen, M. van; Sande, A. van der en Veld, M. van 't (2001) Aansluiten bij wat burgers willen aan de vooravond van het elektronisch loket. Een droom of een daad? In: *VIAG-MAIL* (Vereniging van coördinatoren Informatievoorziening en Automatisering in Nederlandse Gemeenten), 8-9.

Ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën, Justitie, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2002) Dienstverlening aan burgers. In: *Internationale ICT-toets 2002*. Den Haag, 76-78.

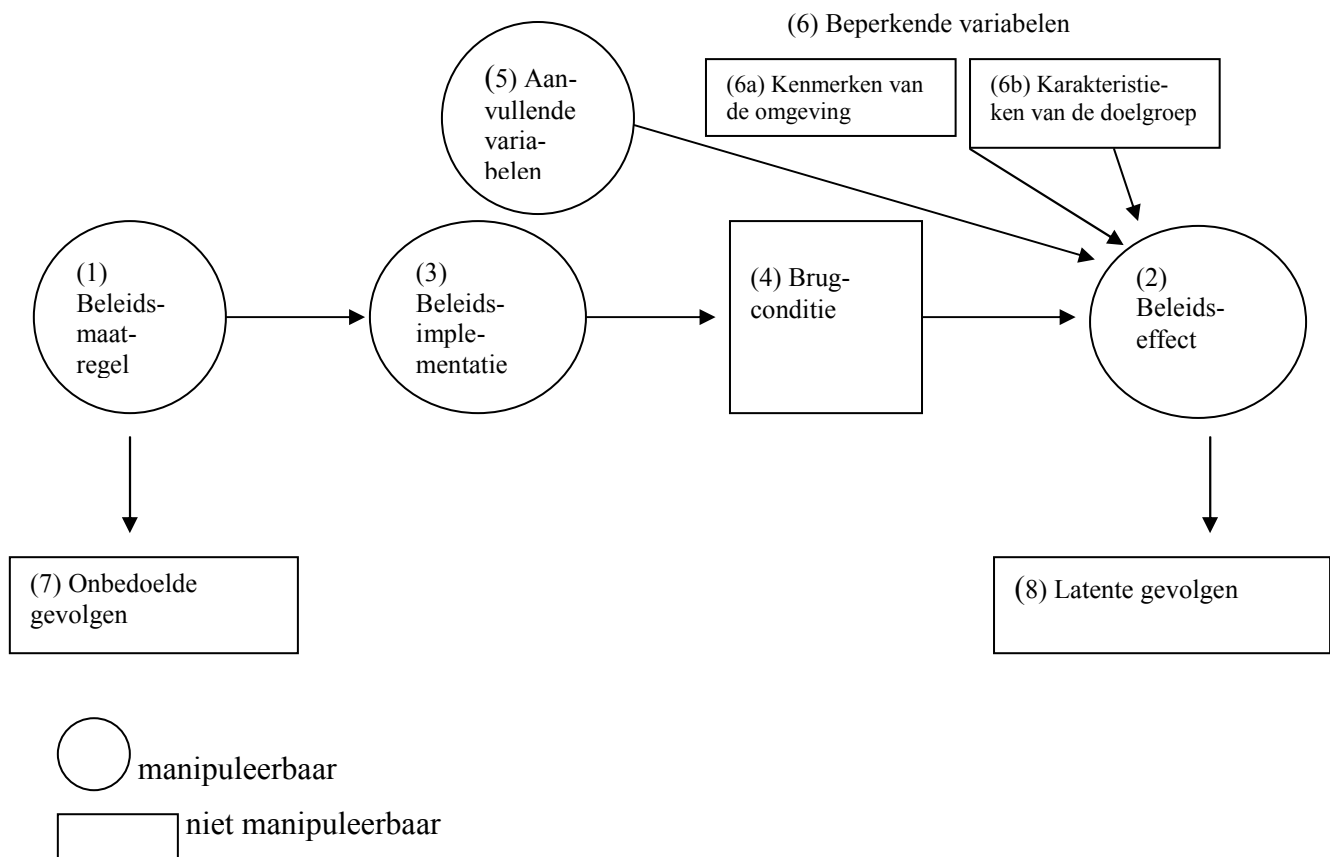
OL 2000 (1999a) *Eén loket op het Internet*. Den Haag.

OL 2000 (1999b) *Van vraagpatroon naar loket*. Den Haag.

Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. & Berry, L.L. (1988) Servqual: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality, *Journal of Retailing*, Vol. 64, No 1, pp. 12-37.

2.4 Relevante contextfactoren voor nieuw beleid ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening

Om nieuw beleid ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening te ontwikkelen dat kans van slagen heeft, is het niet voldoende om inzicht te hebben in de verwachtingen van burgers. Het is daarnaast ook belangrijk inzicht te krijgen in de contextfactoren die van invloed zijn op het beoogde beleidseffect. Het door Mayer & Greenwood ontworpen contextuele model voor de implementatie van nieuw beleid is daarvoor een bruikbaar instrument.



Bron: Enid Mante (1993) Weerstand tegen technologische innovatie: Het Mayer en Greenwood model als instrument voor het management, in: *Symposium Beleidsonderzoek. Erasmus Universiteit Rotterdam, 25 maart 1993*, p. 34

Het model kan gebruikt worden om inzichtelijk te maken hoe (1) een voorgestelde beleidsmaatregel [de onafhankelijke variabele] al dan niet kan leiden tot (2) een bepaald beleidseffect [de afhankelijke variabele]. Daarop zijn een aantal factoren van invloed.

Allereerst onderscheiden zij twee interveniërende variabelen: (3) de beleidsimplementatie en (4) de brugconditie. Op de eerste hebben beleidsmakers invloed. De tweede kunnen ze niet direct beïnvloeden maar is wel van belang: aan de brugconditie moet namelijk zo goed

mogelijk voldaan zijn om de kans om het beleidseffect te bereiken zo groot mogelijk te maken. Gedacht kan worden aan de aanwezigheid van bepaalde vaardigheden, kennis of een positieve houding bij de doelgroep.

Vervolgens is het van belang rekening te houden met (5) aanvullende variabelen (bevorderend voor het beleidseffect) en (6) beperkende variabelen, bestaande uit (6a) kenmerken van de omgeving en (6b) karakteristieken van de doelgroep. Ten slotte besteedt het model aandacht aan twee typen afgeleide variabelen: (7) onbedoelde gevolgen (direct voortvloeiend uit de beleidsmaatregel) en (8) latente gevolgen (voortkomend uit het effect van het nieuwe beleid). Het contextuele model is oorspronkelijk ontworpen voor ex post beleidsevaluatie ten behoeve van beleidsmakers. Wij zullen het in hoofdstuk 3 gebruiken om de resultaten van de ex ante beleidsevaluatie door beleidsmakers én burgers te analyseren.

Literatuur

Mante-Meijer, E.A. (1993) Weerstand tegen technologische innovatie: Het Mayer en Greenwood model als instrument voor het management, in: *Symposium Beleidsonderzoek. Erasmus Universiteit Rotterdam, 25 maart 1993*, pp 34-47

Mayer, R.R. & Greenwood, E. (1980) *The Design of Social Policy Research*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

3. Opzet, uitvoering en resultaten van de focusgroepen bij de gemeenten Den Haag en Hengelo

3.1 Inleiding

Zoals te lezen was in de proloog, is bij de volgende drie overheidsinstanties in juni 2003 een ex ante beleidsevaluatie elektronische publieke dienstverlening uitgevoerd:

- **De Dienst Stadsbeheer / Parkeren van de gemeente Den Haag**
Project: “Elektronische verstrekking van parkeervergunningen”
Focusgroep: Klantenbijeenkomst, twee honderd vaste klanten per e-mail uitgenodigd.
Opkomst: één burger
Datum: 5 juni 2003

- **De afdeling Sociale Zaken van de gemeente Hengelo**
Project: “Sociale Zaken op het net”
Focusgroep: Bijeenkomst “Internet of persoonlijk contact” van de Sociale Conferentie “Kansen en drempels”
Aantal deelnemers bij die bijeenkomst: negen burgers
Datum: 6 juni 2003

- **Hengelo’s informatie Team sociale voorzieningen (HinT)**
Project: “De Scan op de gemeentelijke website?”
Focusgroep: De honderdvijftig burgers die het afgelopen jaar met HinT te maken hebben gehad zijn uitgenodigd om met beleidsmedewerker te praten over de wenselijkheid om de Scan ook via de website van de gemeente toegankelijk te maken.
Aantal deelnemers: eenenvijftig burgers
Datum: 12 juni 2003

Alle drie de overheidsinstanties streven er naar de kwaliteit van hun elektronische dienstverlening aan burgers te verbeteren en nemen daarom graag aan dit onderzoeksproject deel. De startvraag was voor alle focusgroepen gelijk: ‘Welke factoren bepalen de (on)tevredenheid van burgers ten aanzien van publieke dienstverlening?’. Vervolgens zijn er afhankelijk van het project waarvoor toekomstig beleid ontwikkeld dient te worden (respectievelijk “Elektronische verstrekking van parkeervergunningen”, “Internet of persoonlijk contact?” en “De Scan op de gemeentelijke website?”) voor iedere overheidsinstantie specifieke vervolgvragen opgesteld. Die vragen zijn door de onderzoeker als leidraad gebruikt voor de focusgroep waarin beleidsmedewerker en burgers met elkaar hebben gediscussieerd over de manier waarop beleid ten aanzien van *elektronische* publieke dienstverlening kan worden vormgegeven, zodat zoveel mogelijk aan de verwachtingen van burgers kan worden voldaan.

3.2 Resultaten van de ex ante beleidsevaluaties

• De Dienst Stadsbeheer / Parkeren van de gemeente Den Haag

De tweehonderd vaste klanten (burgers en bedrijven) van de Dienst Stadsbeheer / Parkeren hebben twee maal een e-mail gehad met een uitnodiging om op het stadhuis aan het Spui met een beleidsmedewerker te komen praten over hun wensen ten aanzien van het elektronisch verstrekken van parkeervergunningen, een dienst die in de nabije toekomst geleverd gaat worden. Ze konden kiezen uit twee data (een middag en een (koop)avond). Er meldden zich slechts vier burgers aan voor de focusgroep tijdens de koopavond. Uiteindelijk kwam er slechts één burger opdagen. Persoonlijke vragen over betaald parkeren in de buurt konden op maat beantwoord worden, maar discussie met anderen over elektronische verstrekking van parkeervergunningen, het nieuwe project van de dienst Stadsbeheer /Parkeren was niet mogelijk, de eerste focusgroep kon niet plaats vinden.

De reden voor het mislukken van deze focusgroep is niet makkelijk te achterhalen. Wellicht leeft de thematiek niet voldoende bij de doelgroep. Verder suggereert Morgan (1997: 38-39) in *Focus groups as qualitative research* dat overwogen kan worden een beloning te verbinden aan deelname.

• De afdeling Sociale Zaken van de gemeente Hengelo

De Sociale Conferentie “Kansen en drempels” had in dit jaar “Sociale Zaken op het net” als thema. Burgers konden uit verschillende bijeenkomsten kiezen waarin deze thematiek vanuit een bepaald perspectief belicht werd. Negen van hen (tussen de vijfendertig en vijfenveertig jaar oud) kozen voor de focusgroep “Internet of persoonlijk contact”, een ideaal aantal voor een focusgroep. Deze verliep dan ook voorspoedig. Er kwam er al snel een geanimeerde discussie op gang. De reacties op de vraag over positieve en negatieve ervaringen van contacten met de overheid, het benoemen van favoriete oude en/of nieuwe media voor die contacten en het uitspreken van verwachtingen over de manier waarop elektronische publieke dienstverlening dient te worden vormgegeven leverden het volgende beeld op:

Factoren die *tevredenheid* van burgers ten aanzien van publieke dienstverlening bepalen

- Persoonlijk contact
- Beleefd gedrag van de ambtenaar
- Ambtenaar had direct alles bij de hand wat nodig was voor de afhandeling van de aanvraag.
- Aanbieden van koffie
- Vriendelijk gedrag van de ambtenaar

Factoren die *ontevredenheid* van burgers ten aanzien van publieke dienstverlening bepalen

Alle negatieve ervaringen hebben betrekking op telefonisch contact:

- Lange wachttijd (voordat werd doorverbonden) bij telefonisch contact met de gemeente.
- Irritante boodschap “Kunt u even wachten” aan de telefoon, liever telefoonnummer achterlaten en teruggebeld worden.
- Gebruik van keuzemenu is niet klantvriendelijk.
- Bereikbaarheid is niet altijd even goed.

Het is opvallend dat bejegening en snelle bereikbaarheid door burgers als belangrijkste factoren genoemd worden die hun tevredenheid ten aanzien van publieke dienstverlening bepalen. Daarbij valt het op dat vooral de trage dienstverlening per telefoon irritaties oplevert.

Vervolgens kregen de negen burgers ieder vijf stickers die ze konden gebruiken om hun favoriete medium voor een bepaalde activiteit aan te geven. Daarbij is er bewust voor gekozen om naast nieuwe ook oude media in het schema op te nemen: wellicht zijn er burgers die niet van nieuwe media gebruik kunnen of willen maken.

Keuze van burgers voor gebruik van oude/nieuwe media per activiteit							
	telefoon	post	fax	“face to face”	website	e-mail	info-zuil
Informatie zoeken					8		2
Vragen stellen	5			8		4	
Formulieren opvragen	2	4			4	2	
Formulieren versturen		1			4	1	

De website is het favoriete medium bij de burgers als het gaat om diensten die gerelateerd zijn aan informatie. Op de derde en vierde plaats volgen e-mail en telefoon. Opvallend is dat “face to face” contacten met een tweede plaats ook zeer gewaardeerd worden. Reden temeer om diensten niet alleen elektronisch via nieuwe media aan te bieden, maar burgers ook langs traditionele weg diensten te blijven leveren.

Daarna is in de focusgroep besproken welke verwachtingen burgers hebben over de inzet van nieuwe media bij publieke dienstverlening. Er kunnen drie opvallende punten genoteerd worden (zie ook bijlage III):

1. De verwachting bij de meerderheid van de burgers is dat de publieke dienstverlening per e-mail sneller zou moeten verlopen dan per brief. Mocht een e-mail niet snel beantwoord kunnen worden, dan stelt men het op prijs als de gemeente een ontvangstbevestiging stuurt waar ook in staat wanneer het antwoord kan worden verwachten.
2. Verder verwacht men niet dat elektronische dienstverlening accurater zal verlopen, in tegendeel: er is sprake van minder diepgang.
3. Elektronische dienstverlening (met name per e-mail) zal informeler verlopen.

Aan het eind van de focusgroep komt de wenselijkheid van eenmalige elektronische gegevensverstrekking en pro-actieve dienstverlening nog even kort aan de orde. Dit leeft niet echt bij de burgers. In het algemeen is men er niet tegen, als er door de overheid maar van tevoren gevraagd toestemming gevraagd wordt en ze zelf kunnen aangeven van welke diensten ze wel/niet op de hoogte gesteld wens te worden.

• Hengelo informatie Team sociale voorzieningen (HinT)

HinT is een bijzonder project van de gemeente Hengelo. Om ondergebruik van sociale voorzieningen tegen te gaan wordt gebruik gemaakt van zowel een traditioneel als een nieuw medium. Sinds 1997 wordt er in een gesprek bij de burger thuis of op het stadskantoor met behulp van een laptop met een informatiesysteem (Scan) bepaald of deze al dan niet in aanmerking komt voor bijvoorbeeld huursubsidie. Voor meer informatie wordt verwezen naar bijlage V.

Na een positieve tussentijdse evaluatie in 2001 (zie ook hoofdstuk 2), overweegt het hoofd van HinT in 2003 de Scan ook via de gemeentelijke website toegankelijk te maken. Om te achterhalen of deze nieuwe vorm van dienstverlening door de burgers gewenst is, wordt er een focusgroep georganiseerd. Alle honderdvijftig burgers die het afgelopen jaar met HinT te maken hebben gehad uitgenodigd om onder leiding van de onderzoeker met een beleidsmedewerker te praten over de wenselijkheid om de Scan ook via de website van de gemeente toegankelijk te maken. De respons is enorm, maar liefst eenenvijftig burgers (voornamelijk senioren) hebben de weg naar koffie met gebak in het hotel waar de bijeenkomst wordt georganiseerd, weten te vinden.

Op zichzelf is dit een uitstekende opkomst, maar er dienen wel twee kanttekeningen gemaakt te worden. Voor een echte focusgroep was het aantal aan de hoge kant. Veel deelnemers grepen hun kans om persoonlijke problemen van allerlei aard aan de beleidsmedewerker voor te leggen, waardoor het af en toe moeilijk was om de focus te handhaven. Uiteindelijk bleek het toch telkens weer mogelijk om de discussie weer in goede banen te leiden.

Deze focusgroep laat vooral goed zien hoe belangrijk het is oog te hebben voor wensen die leven bij verschillende groepen in de samenleving. Deze overwegend uit senioren bestaande groep burgers heeft een duidelijke mening over de inzet van nieuwe media: de Scan willen ze niet zelf gebruiken, maar door een HinT-medewerker met een laptop bij hen thuis laten bedienen. Wat betreft hun overige wensen met betrekking tot publieke dienstverlening verschillen ze niet van de negen jongere burgers uit de focusgroep "Internet of persoonlijk contact": een correcte bejegening gaat voor alles en de bereikbaarheid per telefoon dient verbeterd te worden. Een gedetailleerd overzicht van de resultaten is terug te vinden in bijlage IV.

3.3 Relevante contextfactoren ten behoeve van nieuw beleid op het gebied van elektronische publieke dienstverlening

Ten slotte gebruiken we het in hoofdstuk 2 gepresenteerde contextuele model van Mayer & Greenwood om uit de met behulp van de focusgroepen verkregen resultaten relevante contextfactoren ten behoeve van nieuw beleid op het gebied van elektronische publieke dienstverlening te analyseren.

De voorgestelde beleidsmaatregel (1) [de onafhankelijke variabele] betreft in dit geval **een op de burger toegesneden elektronische publieke dienstverlening** en bij het beoogde beleids-effect(2) [de afhankelijke variabele] gaat het om **tot tevredenheid stemmende gemeentelijke elektronische dienstverlening**.

Daarop zijn een aantal factoren van invloed, allereerst onderscheiden Mayer & Greenwood twee soorten interveniërende variabelen: de beleidsimplementatie (3) en de brugconditie (4). Bij de beleidsimplementatie (3) gaat het in ons pilotproject om **informatie van de burger en het geven van gelegenheid tot inspraak en commentaar**; nog concreter geformuleerd betreft het **de inzet van de focusgroep om de wensen van burger te achterhalen ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening**. Daaraan kan worden toegevoegd dat er nog andere implementatiefactoren zijn die meer aan de kant van de overheid zelf liggen: **de ambtelijk/ organisatorische en technische organisatie rond de beleidsmaatregel**. Zo is **gebruiksvriendelijkheid** van cruciaal belang voor succesvol gebruik van nieuwe media en dient de door burgers geuite angst dat elektronische dienstverlening publieke dienstverlening wel eens minder accuraat zou kunnen zijn serieus genomen te worden.

De brugconditie (4) betreft in dit geval **de mate waarin burgers kunnen omgaan met een PC**. Naast deze door burgers genoemde relevante contextfactor kan ook gedacht worden aan een positieve houding ten opzichte van elektronische dienstverlening (bijvoorbeeld ervaren gemak).

Bij de door Mayer & Greenwood onderscheiden beperkende variabelen (6) kan gedacht worden aan de in een focusgroep gemaakte opmerking **dat bepaalde burgers die thuis geen PC hebben, niet makkelijk van nieuwe media gebruik kunnen maken**; verder is het van belang rekening te houden met het feit dat **PC-gebruikers in de omgeving gebruik kunnen stimuleren of hulp kunnen bieden** (kenmerken van de omgeving (6a)). De door burgers genoemde **gebrekkige PC-kennis bij bepaalde burgers** betreft een beperkende variabele ten aanzien van karakteristieken van de doelgroep (6b). **Gebrek aan kennis/opleiding**,

handicaps, computerangst, wantrouwen jegens computers en gebrek aan financiële middelen zijn relevante contextfactoren die daarnaast ook een rol zouden kunnen spelen. Als voorbeelden van aanvullende variabelen (5) (bevorderend voor het beleidseffect), worden door burgers **het ter beschikking stellen van PC's in bibliotheken en PC/internet trainingen** genoemd. Tevens kan gedacht worden aan **een helpdesk, zeer gebruiksvriendelijke programma's en simpelere technische voorzieningen dan een PC**. Het is verder ook van belang de **attitude van de burger te beïnvloeden**. Als de burger inziet dat het nieuwe media voordelig zijn omdat daar **een beloning** aan verbonden is, zal deze eerder geneigd zijn ook daadwerkelijk nieuwe media te gebruiken. Gedacht kan worden aan snellere beschikkingen, een verwachting die in de focusgroep werd geuit. Een financiële korting is een ander voorbeeld.

Wat betreft afgeleide variabelen:

- onbedoelde gevolgen (7) (direct voortvloeiend uit de beleidsmaatregel) worden niet expliciet genoemd door burgers, maar gedacht kan worden aan **ambtenaren die in toenemende mate van e-mail gebruik moeten maken in plaats van de telefoon, hun antwoorden vager gaan formuleren om zich in te dekken tegen mogelijke gevolgen;**

- een latent gevolg (8) (voortkomend uit het effect van het nieuwe beleid) dat door burgers werd genoemd is **het gevaar dat oude media door nieuwe media verdrongen zullen worden en ze niet meer zelf mogen kiezen via welk medium ze met hun gemeente kunnen communiceren.**

Ten slotte is het van belang op te merken dat hoewel bij beide focusgroepen door burgers dezelfde relevante contextfactoren ten behoeve van nieuw beleid op het gebied van elektronische publieke dienstverlening genoemd worden, het wel opvallend dat is met name het latent gevolg (**het gevaar dat oude media door nieuwe media verdrongen zullen worden en ze niet meer zelf mogen kiezen via welk medium ze met hun gemeente kunnen communiceren**) bij HinT veel vaker en met grote heftigheid naar voren dan bij Sociale Zaken werd gebracht. Dat de deelnemers aan de focusgroep voor HinT overwegend door senioren werd gevormd, speelt hier naar alle waarschijnlijkheid een belangrijke rol. Dit toont aan hoe belangrijk het is bij het ontwikkelen van nieuw beleid met kenmerken van de omgeving en karakteristieken van de doelgroep rekening te houden.

4. Conclusies en aanbevelingen

Welke conclusies kunnen er uit het pilotproject “Ex ante beleidsevaluatie van elektronische publieke dienstverlening” getrokken worden? Allereerst is het opvallend hoeveel moeite het kost om overheidsinstanties te vinden die bereid zijn mee te werken aan focusgroepen om langs die weg te komen tot nieuw beleid ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening. Gebrek aan tijd en het niet zien van de meerwaarde speelden hierbij een belangrijke rol. Verder blijkt ook dat burgers in het algemeen niet erg bereidwillig zijn aan focusgroepen mee te doen. Voor hen gelden waarschijnlijk dezelfde argumenten. Toch is het niet zo dat het gebruik van focusgroepen in alle gevallen onmogelijk is.

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat als overheidsinstanties besluiten ex ante beleidsevaluatie in te zetten, ze er goed aan doen dit instrument structureel in te zetten en van de inzichten die het oplevert ook daadwerkelijk voor nieuw beleid gebruik te maken. De aanpak van de gemeente Hengelo toont aan dat op die manier inderdaad van focusgroepen gebruik kan worden gemaakt. Ook het feit dat een van de focusgroepen werd gehouden als onderdeel van een open dag waar toch al burgers aanwezig waren en de andere doelgroep via huisbezoek persoonlijk contact heeft met de gemeente die op maat diensten verleend, heeft zeker bijgedragen aan het succesvolle verloop van de focusgroepen in Hengelo. Een reeds aanwezige goede relatie tussen gemeente en burgers vergroot de bereidheid om aan focusgroepen deel te nemen.

Goede bejegening en snelle bereikbaarheid, en het parallel aan bieden van diensten via oude en nieuwe media, waren opvallende resultaten van de focusgroepen bij de gemeente Hengelo waar in 2004 nog meer focusgroepen georganiseerd zullen gaan worden (zie ook de epiloog). De overheid heeft met focusgroepen een mogelijk instrument in handen om in te spelen op de wensen die erin de maatschappij leven ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening, zodat daar bij het formuleren van toekomstig beleid rekening mee gehouden kan worden. Wil het Ministerie van BZK het gebruik van focusgroepen stimuleren om met behulp van ex ante beleidsevaluatie nieuw beleid op het gebied van elektronische publieke dienstverlening te ontwikkelen, dan moet echter wel met de volgende aanbevelingen rekening worden gehouden:

1. Overheidsinstanties dienen overtuigd te worden van de meerwaarde die meedenkende burgers voor nieuw beleid kunnen hebben. Een succesvol voorbeeld als het pilotproject bij de gemeente Hengelo kan daarbij stimulerend werken.

2. Eenmaal overtuigd doen ze er verstandig aan uitgebreid de tijd te nemen om burgers te informeren over het doel van de te houden focusgroepen en hen daar alleen bij te betrekken als het onderwerp hen direct raakt, bijvoorbeeld omdat het in hun eigen wijk speelt of ze er direct baat bij hebben.

3. Focusgroepen hebben alleen kans van slagen als er sprake is van al bestaande persoonlijk contacten met burgers, ze geen eenmalige gebeurtenis blijken te zijn en de resultaten ook daadwerkelijk voor toekomstig beleid gebruikt worden.

Voor diegenen die zelf aan de slag willen met focusgroepen ten slotte nog drie opmerkingen:

1. De op Servqual gebaseerde vragen (zie paragraaf 2.3, en bijlagen I, II en III) zijn goed als leidraad voor de discussie in de focusgroepen te gebruiken.

2. Nadat de focusgroepen gehouden zijn, biedt het model van Mayer en Greenwood (zie paragraaf 2.4 en 3.3) een goed framework om de relevante contextfactoren voor nieuw beleid ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening in kaart te brengen waar bij het ontwikkelen van toekomstig beleid op dit gebied rekening mee gehouden dient te worden.

3. Bij dit pilot-project ging het om een kleinschalig verkennend onderzoek. Als overheidsinstanties daadwerkelijk nieuw beleid willen gaan maken op basis van de resultaten van focusgroepen, verdient het aanbeveling op grote schaal met hun burgers van gedachten te wisselen en kwantitatief vervolgonderzoek uit te voeren om de generaliseerbaarheid te vergroten.

Epiloog

Het pilotproject “Ex ante beleidsevaluatie van elektronische publieke dienstverlening” dat in opdracht van de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur is uitgevoerd, heeft niet alleen dit rapport met conclusies en aanbevelingen voor het Ministerie van BZK over de mogelijke inzet van focusgroepen opgeleverd. Het heeft de gemeente Hengelo aangezet tot het plannen van nieuwe focusgroepen om zo burgers te blijven betrekken bij nieuw beleid ten aanzien van elektronische publieke dienstverlening. Nadat ze de resultaten van de focusgroep bij de afdeling Sociale Zaken gelezen hadden, gaven de gemeentesecretaris en een van de wethouders namelijk aan graag een vervolg te willen. Bij de nieuwe serie focusgroepen (met een vergelijkbare inhoud en opzet als van het pilotproject) die nog voor de zomer gehouden zullen worden, willen ze zelf zoveel mogelijk aanwezig zijn. Ze willen daarbij inspelen op de resultaten van het internetpanel waarin burgers van Hengelo meerdere malen per jaar hun mening wordt gevraagd naar het leven in die stad. Daarbij willen ze focussen op wensen die hun burgers hebben ten aanzien van toekomstige elektronische gemeentelijke dienstverlening. Daar kan dan bij het tot stand komen van nieuw beleid rekening mee worden gehouden. Verder zullen de resultaten door USBO worden gepresenteerd op de EGOV-conferentie in Zaragoza (van 30 augustus tot 3 september 2004) en eventueel gebruikt worden voor een wetenschappelijk artikel in het nieuwe tijdschrift *International Journal of E-Government Research*. Op die manier kan tegenwicht worden geboden aan onderzoek dat uitsluitend vanuit een techno-logisch perspectief elektronische publieke dienstverlening analyseert. Zo levert dit in het kader van de Alliantie ICT & Vitaal Bestuur uitgevoerde pilotproject een nuttige bijdrage aan noodzakelijke nieuwe empirisch data op dit terrein.

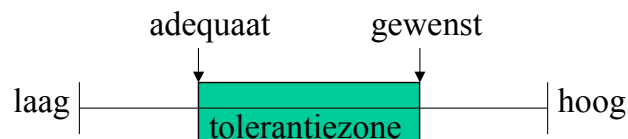
BIJLAGE I

Servqual

Kwaliteit van dienstverlening is niet makkelijk te meten. Diensten zijn veel vluchtiger dan producten. Het is niet eenvoudig hun kwaliteit te definiëren en een instrument te ontwikkelen waarmee vervolgens die kwaliteit gemeten kan worden. Parasumaran, Zeithaml en Berry hebben dat opgelost door kwaliteit van dienstverlening te definiëren als het verschil tussen de dienstverlening die de klant verwacht en de dienstverlening die de klant waarneemt:

Perceptie – Verwachting = Kwaliteit.

De verwachte dienstverlening omvat een gewenst en een adequaat niveau. Het gewenste niveau is wat de klant idealiter hoopt geleverd te krijgen, het adequate niveau wat de klant nog net als acceptabel beschouwt. Daar tussenin ligt de tolerantiezone, de bandbreedte waarbinnen de klant tevreden is:



Aan de hand van een vragenlijst wordt klanten hun mening gevraagd ten aanzien van het dienstverleningsproces bij een specifieke organisatie. Het Servqual-model onderscheidt daarbij vijf verschillende dimensies: tastbare zaken, betrouwbaarheid, responsiviteit, zorgzaamheid en inlevingsvermogen. Respondenten worden gevraagd deze te scoren op een schaal van bijvoorbeeld 1 tot 7. Daarbij wordt dezelfde vraag drie keer gesteld: wat is de minimale score die u verwacht (adequaat niveau), op welke score hoopt u (gewenst niveau) en welke score geeft u voor de dienstverlening van deze specifieke organisatie? Als een score buiten de tolerantiezone valt is er werk aan de winkel.

Omdat het gaat om een ex ante beleidsevaluatie op een gebied waar veel burgers nog niet veel ervaringen hebben, gebruiken we Servqual in ons pilotproject om te focussen op verwachtingen van burgers over elektronische publieke dienstverlening. Bovendien hebben we de dimensies toegespitst op elektronische dienstverlening. Zie verder paragraaf 2.3 en bijlage II waar te zien is welke vragen die specifiek betrekking hebben op elektronische dienstverlening we aan burgers gesteld hebben om hun verwachtingen op dit gebied te achterhalen.

BIJLAGE II

**Focusgroep “Internet of persoonlijk contact”
onderdeel van het project
“Sociale Zaken op het net” van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente Hengelo**

PROTOCOL

Deelnemers: burgers, beleidsmedewerker Sociale Zaken van de gemeente Hengelo (toelichting project), onderzoeker van de Universiteit Utrecht (discussieleider)

START

- Welkom
 - . Deelnemers bedanken voor hun komst.
 - . Medelen dat focusgroep ongeveer 1.5 uur duurt.
 - . Iedereen even aan het woord laten; ijs breken.
- Doel van het onderzoek

Inzicht krijgen in:

- 1a. factoren die (on)tevredenheid van burgers met betrekking tot publieke dienstverlening bepalen;
 - 1b. factoren die (on)tevredenheid van burgers met betrekking tot *elektronische* publieke dienstverlening bepalen;
 - 2a. keuze van burgers voor gebruik van oude/nieuwe media per activiteit;
 - 2b. verwachtingen van burgers over de inzet van nieuwe media bij publieke dienstverlening;
 - 3a. wenselijkheid van eenmalige elektronische gegevensverstrekking vanuit het perspectief van burgers;
 - 3b. voorwaarden die burgers stellen aan gebruik gegevens door overheid voor andere doeleinden;
 - 4a. behoeften bij burgers aan pro-actieve elektronische dienstverlening door de gemeente;
 - 4b. voorwaarden die burgers stellen aan dergelijk pro-actief handelen.
- Verwerking van de resultaten
 - . Anonimiteit is gegarandeerd.

- Aanpak:

De focusgroep bestaat uit twee delen.

(1) Eerst wordt de deelnemers gevraagd de volgende vragen te beantwoorden:

1a. Als burger komt u regelmatig in contact met de overheid. Kunt u een voorbeeld noemen van een prettig contact met de overheid? Graag de situatie beschrijven en aangeven waarom u dit contact als positief ervaren hebt.

1b. Kunt u een voorbeeld noemen van een onprettig contact met de overheid? Graag de situatie beschrijven en aangeven waarom u dit contact als negatief ervaren hebt.

Nadat de deelnemers deze vragen hebben beantwoord, wisselen ze hun ervaringen uit. De onderzoeker zorgt ervoor dat ook hun ervaringen met betrekking tot *elektronische* publieke dienstverlening aan bod komen.

(2) Daarna volgt er een groepsinterview. Daarin gaat het om ieders persoonlijke verwachtingen over in de nabije toekomst te gebruiken oude/nieuwe media voor contacten met de gemeente Hengelo. De focus ligt daarbij op:

- keuze van burgers voor gebruik van oude/nieuwe media per activiteit;
- verwachtingen van burgers over de inzet van nieuwe media bij publieke dienstverlening;
- wenselijkheid van eenmalige elektronische gegevensverstrekking vanuit het perspectief van burgers;
- voorwaarden die burgers stellen aan gebruik gegevens door overheid voor andere doeleinden;
- behoeften bij burgers aan pro-actieve elektronische dienstverlening door de gemeente;
- voorwaarden die burgers stellen aan dergelijk pro-actief handelen.

- Aftrap door beleidsmedewerker:

Om een en ander voor de burgers te concretiseren, licht de beleidsmedewerker toe welke diensten Sociale Zaken overweegt via welke nieuwe media te gaan aanbieden.

- Start:

Met deze focusgroep willen we op een snelle manier meningen en ervaringen van verschillende mensen in kaart brengen. Het gaat er dus om uw eigen mening en ervaringen. U hoeft het dus niet met elkaar eens te zijn. Er is geen sprake van goede of foute antwoorden.

. Stap I

Deelnemers krijgen ieder 5 stickers. Die plakken ze op een poster aan de muur bij een of meerdere voor de nabije toekomst favoriete oude (brief/telefoon/ "face to face") of nieuwe media (internet, e-mail) gekoppeld aan een bepaalde activiteit (informatie zoeken, vragen stellen, formulieren opvragen en formulieren versturen).

Discussieleider turft totaal aantal stickers per medium / activiteit en noteert of de deelnemers stickers redelijk gelijk verdelen of sterke voorkeur hebben voor een bepaald medium / activiteit. Daarna volgt discussie tussen burgers onderling en met de beleidsmedewerker over

in welke situatie die media gebruikt kunnen worden. In eindverslag wordt het resultaat vastgelegd in matrix (oude-nieuwe media / activiteit).

. Stap II

Discussie m.b.v. Servqual-vragen om verwachtingen ten aanzien van betrouwbaarheid, snelheid, zorgzaamheid, inlevingsvermogen en adequaatheid voor nieuwe media ten opzichte van oude media te bepalen (zie verder hoofdstuk 2).

Vragen worden gesteld. Per vraag discussie.

1. Betrouwbaarheid

- In hoeverre bent u bang dat anderen (niet bevoegden) ook toegang kunnen krijgen tot informatie die u met nieuwe media aan de gemeente toestuurt?

2. Snelheid

- 2a. Hoe snel vindt u dat de gemeente een vraag behoort te beantwoorden die u per e-mail indient?
- 2b. Verwacht u dat de gemeente vragen die u per brief indient net zo snel zal beantwoorden als vragen die u per e-mail indient? Waarom wel/niet?

3. Zorgzaamheid

- In hoeverre bent u van mening dat de afhandeling van uw vragen bij de gemeente m.b.v. nieuwe media accurater zal verlopen dan met traditionele media?

4. Inlevingsvermogen

- In hoeverre bent u bang dat u met nieuwe media (in vergelijking met traditionele media) door de gemeente te onpersoonlijk benaderd zult worden?

5. Gebruiksvriendelijkheid

- Bent u van mening dat u bij de gemeente in de nabije toekomst via nieuwe media in vergelijking met traditionele media makkelijker aan informatie kunt komen? Waarom wel/niet?

. Stap III

- Onderzoeker geeft een aantal voorbeelden van eenmalige elektronische gegevensverstrekking. Vervolgens vraagt hij de deelnemers naar de wenselijkheid van eenmalige gegevensverstrekking en de voorwaarden die ze stellen aan gebruik gegevens door overheid voor andere doeleinden.

. Stap IV

- Onderzoeker geeft een aantal voorbeelden van pro-actieve elektronische dienstverlening. Vervolgens vraagt hij naar behoefte bij de deelnemers aan pro-actief handelen door de gemeente en de voorwaarden die ze daaraan stellen.

AFRONDING

- Bedanken voor deelname.
- Zijn er verder nog vragen/opmerkingen?

BIJLAGE III

Focusgroep “Internet of persoonlijk contact”: Overzicht van de verwachtingen van burgers ten aanzien van publieke dienstverlening via nieuwe media

1. Betrouwbaarheid

- In hoeverre bent u bang dat anderen (niet bevoegden) ook toegang kunnen krijgen tot informatie die u met nieuwe media aan de gemeente toestuurt?
- De meeste burgers vinden dat het geen verschil maakt. Net als bij een brief kan er natuurlijk ook wel eens iets mis gaan. E-mail kan bijvoorbeeld bij verkeerde persoon terecht komen. Het idee dat anderen voor wie de e-mail bestemd is mogelijk makkelijker toegang tot de tekst kunnen krijgen, doet twee burgers opmerken dat als het om echt vertrouwelijke post gaat, zij die liever per brief versturen.

2. Snelheid

- 2a. Hoe snel vindt u dat de gemeente een vraag behoort te beantwoorden die u per e-mail indient?

Twee dagen vinden de meeste burgers een redelijke termijn.

- 2b. Verwacht u dat de gemeente vragen die u per brief indient net zo snel zal beantwoorden als vragen die u per e-mail indient? Waarom wel/niet?

Hier lopen de meningen uiteen. Sommigen vinden dat het sneller kan, zeker als het om een eenvoudige vraag gaat. Die kan volgens hen vrijwel direct met “reply” beantwoord worden. Anderen menen dat ambtenaren tijd nodig hebben om een vraag te beantwoorden en dat het voor de snelheid van antwoorden eigenlijk niet uitmaakt of die per post of per e-mail verstuurd is. Allen zijn het er verder over eens dat als een e-mail niet snel beantwoord kan worden, de gemeente een ontvangstbevestiging stuurt waar ook in staat wanneer men het antwoord kan verwachten.

3. Zorgzaamheid

- In hoeverre bent u van mening dat de afhandeling van uw vragen bij de gemeente met behulp van nieuwe media accurater zal verlopen dan met traditionele media?
De burgers zijn van mening de afhandeling minder accuraat zal verlopen. Dat hoort volgens hen bij het medium, er is sprake van minder diepgang.

4. Inlevingsvermogen

- In hoeverre bent u bang dat u met nieuwe media (in vergelijking met traditionele media) door de gemeente te onpersoonlijk benaderd zult worden?
Men noemt vooral dienstverlening per e-mail: die zal vooral informeler worden en daardoor misschien wel menselijker, zo is de verwachting. Het hangt er ook van af of je de persoon kent aan wie je mailt.

5. Gebruiksvriendelijkheid

- Bent u van mening dat u bij de gemeente in de nabije toekomst via nieuwe media in vergelijking met traditionele media makkelijker aan informatie kunt komen? Waarom wel/niet?

De verwachting is dat via de website makkelijker aan informatie te komen zal zijn.

BIJLAGE IV

Overzicht van de antwoorden in de focusgroep bij HinT

1a. Als burger komt u regelmatig in contact met de overheid. Kunt u een voorbeeld noemen van een prettig contact met de overheid? Graag de situatie beschrijven en aangeven waarom u dit contact als positief ervaren hebt.

De aanwezigen zijn tevreden over de dienstverlening op het stadhuis:

- Er wordt goed naar je geluisterd.
- De manier waarop de medewerkers je vraag beantwoorden: zeer vriendelijk.

Over HinT zijn ze zeer te spreken:

- Service op maat bij je thuis.
- Bevalt zeer goed.
- Vriendschappelijk en consciëntieus.

1b. Kunt u een voorbeeld noemen van een onprettig contact met de overheid? Graag de situatie beschrijven en aangeven waarom u dit contact als negatief ervaren hebt.

De burgers komen met de volgende klachten:

- Helaas moeten alle gegevens voor HinT elke jaar weer opnieuw ingevuld worden.
- Gegevens komen via HinT niet altijd aan bij Sociale Zaken.
- Op het stadhuis is het soms moeilijk de juiste afdeling te vinden.
- Telefonisch contact: lange wachttijden, niet goed doorverbonden, medewerker niet aanwezig
- Inloopspreekuur op stadhuis is afgeschaft.
- Wisselen van contactpersoon is niet prettig.

2a. Tot nu toe kwam er een medewerker van HinT bij u thuis. Moet dat zo blijven. Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

- Unaniem zijn de burgers van mening dat dit zo moet blijven. Ze vinden deze vorm van dienstverlening door de gemeente fantastisch.

2b. De gemeente Hengelo overweegt de Scan ook via de website van de gemeente voor burgers toegankelijk te maken. Zou u dat op prijs stellen? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

- Hieraan bestaat geen behoefte. Ze zijn zeer tevreden met de service op maat, er komt speciaal iemand naar hen toe om hen thuis te helpen.

Verder bleek dat van de eenenvijftig aanwezigen er slechts drie thuis een PC hadden en er drie waren die er een zouden kopen als ze deze konden betalen. Dat is wellicht een verklaring voor de geringe behoefte bij deze groep burgers om toegang te krijgen tot de Scan via de gemeentelijke website. Persoonlijk contact gaat voor hen boven alles. Dit sluit aan bij de bevindingen van het evaluatieonderzoek uit 2001 (zie hoofdstuk 2) naar de waardering voor het gebruik van de Scan door HinT-medewerkers bij burgers thuis. Daaruit bleek dat de sociale functie minstens net zo belangrijk is als de concrete hulp met betrekking tot het recht op sociale voorzieningen.

BIJLAGE V

HinT en Scan in de Gemeente Hengelo

Niet-gebruik van sociale voorzieningen is een landelijk probleem. Uit het rapport *Arm Nederland* dat het Ministerie van Sociale Zaken in 1996 met betrekking tot armoede en sociale uitsluiting publiceerde, blijkt dat er verschillende verklaringen zijn voor het niet-gebruik dergelijke voorzieningen: de toepassing van de middelentoets, het aanvullend karakter van de uitkering, de hoge regeldichtheid, de initiatieven die van de cliënt worden geleverd en het verhoudingsgewijs grote aantal drempels in de uitvoering. Ook de onbekendheid met de precieze criteria van de wet, de multi-interpretabele begrippen en het stigma dat voor sommigen aan de benutting van de bijstand kleeft, spelen hierbij een rol.

Om dit probleem aan te pakken heeft de Gemeente Hengelo in 1997 HinT (Hengelo's Informatie Team sociale voorzieningen) in het leven geroepen. Het gaat om een unieke vorm van dienstverlening die erop gericht is om het niet-gebruik van sociale voorzieningen door haar burgers tegen te gaan. Consulents berekenen met de speciaal voor dit doel ontwikkelde Scan of en voor welk bedrag burgers in aanmerking komen voor een of meerdere sociale voorzieningen, zoals huursubsidie, bijzondere bijstand, de Wet Voorziening Gehandicapten en minimaregelingen. Ze komen desgewenst bij burgers thuis om met een laptop in te loggen op de Scan, relevante persoonsgegevens in te voeren en te berekenen waarop zij recht op hebben.

De resultaten zijn bemoedigend: de helft van de groep aanvragers had nog nooit eerder een aanvraag voor een sociale voorziening ingediend.

Bron: E.F. Loos (2001) *HinT aan huis. Pilot-onderzoek in de Gemeente Hengelo naar de ervaringen van burgers en consulents met een nieuw medium om het niet-gebruik van sociale voorzieningen tegen te gaan.* [Onderzoeksrapport] Utrecht: Universiteit Utrecht / USBO.