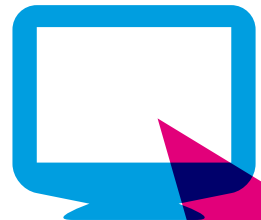


## De burger kan het niet alleen

Digitale dienst-  
verlening die  
past bij digitale  
vaardigheden  
van burgers



**DE BURGER KAN  
HET NIET ALLEEN**  
DIGITALE DIENSTVERLENING  
DIE PAST BIJ DIGITALE  
VAARDIGHEDEN VAN BURGERS

**Auteurs**

Yvette Bommeljé

Peter-August Keur

© Sdu Uitgevers, juni 2013

ISBN 978 90 12 57862 2

**Ontwerp omslag en binnenwerk**

Smidswater

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

T 070 - 378 98 80

I [www.sdu.nl/service](http://www.sdu.nl/service)

# **DE BURGER KAN HET NIET ALLEEN**

## DIGITALE DIENSTVERLENING DIE PAST BIJ DIGITALE VAARDIGHEDEN VAN BURGERS

### **Auteurs**

Yvette Bommeljé

Peter-August Keur

### **PBLQatie nr. 41**

Sdu Uitgevers, 2013

**De volgende papernotes zijn verschenen:**

1. *Informatisering: spel zonder grenzen (1994)* – prof. dr. E.J.J.M. Kimman
2. *Het recht van overheidsinformatisering (1995)* – mr. V.A. de Pous
3. *Lichtsporen en luchtspiegelingen (1996)* – drs. S.B. Luitjens (red.)
4. *Voorbij 2000... (1997)* – drs. S.B. Luitjens, mw. H. Krijgsman-Heersink en mr. V.A. de Pous
5. *Oups! (1998)* – dr. B. Scheepmaker
6. *Digitaal Documentbeheer (1998)* – dr. J.J.M. Uijlenbroek
7. *Op weg naar E-day; De euro in de overheidsinformatisering (1998)* – drs. J.A. Perlee en drs. M. Rijn
8. *E-commerce; Elektronisch zaken doen bij de overheid (2000)* – ir. P.P van der Hijden, dr. A. Jonk, drs. A.W.M. Lasance en dr. J.J.M. Uijlenbroek
9. *Het Resultaat Geteld; Over verantwoording en informatievoorziening (2000)* – dr. R. van Dael, drs. W.J. van Gelder en dr. A. Jonk
10. *Overheid in het web; Naar een toegankelijke overheidssite (2001)* – dr. A.G. Arnold, drs. L.C. Swennen, drs. P.B. Nederkoorn en R.M. Herpel
11. *De politieke partij in de netwerksamenleving (2002)* – dr. A. Jonk en G. van Velzen (red.)
12. *Informatiebeveiliging voor de overheid (2002)* – mw. B.J. Glashouwer re ri cisa, drs. M. de Graaf, ir. J.M. Meij, mw. drs. P. Mettau en ir. P. Wielaard
13. *De I-functie verklaard (2002)* – dr. R. van Dael en drs. I. Henneman
14. *Aanbesteden van ICT projecten (2003)* – mr. J.C.H. van Berkel, ir. A. Bloembergen, dr. A. Jonk en C. Kolk
15. *Van ontwijken naar uitwijken (2003)* – dr. M.E.M. Spruit, ing. G.A. Ven, drs. W.B.M. Vrouwenvelder en ir. P. Wielaard
16. *Andere overheid, andere bedrijven, andere systemen (2004)* – ir. L.H.M. Matthijssen, dr. R. van Dael en F. Heijink
17. *De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid, het archief op het bureau (2005)* – dr. A.G. Arnold en mw. B.J. Glashouwer re ri cisa
18. *SONAR – Aansturen van complexe overheidsprojecten (2005)* – drs. G.H.P. van den Berg en S.A.J. Munneke
19. *De uitvoeringsorganisaties in Europa; Niet langer een muurbloem (2006)* – drs. E.J. Mulder
20. *Eitjes tikken; Bij het afscheid van Siep Eilander (2006)* – drs. M.M. Frequin, drs. S.B. Luitjens en drs. L.J.E. Smits
21. *Naar een goed gebruik van het burgerservicenummer (BSN) (2007)* – mw. drs. P.R.B. Heemskerck, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, mr. J.N. van Lunteren, mw. drs. P. Mettau en drs. D. Schravendeel
22. *Voor alle zekerheid; Over adviezen, audits en contra-expertises: een gids voor ICT-opdrachtgevers in de publieke sector (2007)* – ir. A. Bloembergen, drs. A. Glass en ir. C.L. Wauters emea

23. *Gedwongen nering; ICT dienstverlening in een gebonden klant-leverancier relatie (2007)* – drs. M.F.M. Bom en dr. ir. K. Rijniersce
24. *Elf Bommen en Granaten; Columns van Rob Meijer in de Automatiseringsgids (2007)* – drs. R.A.M. Meijer
25. *Opperuimd staat netjes? Uitbesteden van ICT in de publieke sector (2008)* – ir. C.L. Wauters emea, dr. M.E.M. Spruit en ing. M.R. Vermeulen mcm
26. *Games in het openbaar bestuur; Wat zijn de spelregels? (2008)* – drs. M. van de Vecht mpim
27. *Langs elkaar heen; Over geïntegreerde dienstverlening in het publieke domein (2009)* – drs. G.H.P. van den Berg, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, drs. O. Kinkhorst, mr. J.N. van Lunteren, B. Luxemburg, dr. A. van Venrooy en mw. drs. J. Vosse mpim
28. *Eerlijk bestek; Handleiding praktisch aanbesteden (2009)* – mr. J.C.H. van Berkel en ir. P. Wielaard
29. *Referentiearchitecturen: niet alleen voor architecten! (2009)* – drs. R.A.M. Meijer, mw. J.M. van Rooij mscfs en mw. drs. M. Stam mpim
30. *Duurzaam bestuur(d); Bouwstenen voor duurzame bedrijfsvoering en groene ICT (2009)* – drs. J.A.B. Walschots mpim, drs. A.M. Jansen en drs. A. de Jager
31. *De informatiepositie van de patiënt (2010)* – mw. drs. R.A.E. Gerads, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, dr. A.G. Arnold en mw. drs. A.D. van der Heide MCM
32. *Beter slim gejat dan slecht bedacht. Over de internationale uitwisseling van ICT best practices (2010)* – drs. J. Romme MPIM
33. *Web 2.0 & Social Media 'een routekaart' (2011)* – drs. G.H.P. van den Berg, mw. drs. S. Naghib-Bukman, drs. M.A. de Rooij MCM en drs. C. van der Werf
34. *Portfoliomanagement; Een hoofdtaak van de CIO (2011)* – drs. A. Beetsma, ir. H. van Beusekom, drs. A.M. Bos, U. Groen MMC, drs. R.A.M. Meijer, ir. P. van Rotterdam, mw. ir. F.F. Westbroek en drs. C. van der Werf
35. *Loonaangifteketen. De aorta van BV Nederland (2011)* – M.D. van Dijk, M.G.M. Driessen RA, C.H.A.M. Ewalds RA RC, drs. D. Meijer, drs. M. de Roos EMIA RO, E.J.M. Ruiterman, drs. W.N. Sonneveld EMIA RO en ir. C.L. Wauters EMEA RE
36. *De CIO kan het niet alleen (2011)* – drs. C. van der Werf en dr. J.M. van Veen
37. *Businesscases: het kompas van de bestuurder (2012)* – drs. R.A.M. Meijer, drs. W.N. Sonneveld EMIA RO en drs. N. van Baarsen RE RI
38. *Europa: wat doe je ermee? EU-professionalisering voor overheden (2012)* – mr. M. Baptist-Fruin, drs. E.J. Mulder en drs. P. van Wersch
39. *Risicomanagement: Bouwen aan zekerheden. Ingrediënten voor succes (2012)* – dr. K.F.C. de Bakker PMP, R.J. Mollema RE RA en ir. C.L. Wauters RE
40. *De kinderopvangketen. Het verbinden van beleid, uitvoering en ICT (2012)* – drs. M. de Rooij

**De volgende notebooks zijn verschenen:**

1. *Overheidsinformatisering: het taaie ongerief (1999)* – prof. ir. P.A. Tas en drs. S.B. Luitjens
2. *Designing electronic document infrastructures (1997)* – dr. J.J.M. Uijlenbroek
3. *Beheerst beheren; beheer van ICT voorzieningen uit managementoptiek (2000)* – ir. H.A. Spanjersberg en mr. dr. ir. Th.J.G. Thiadens
4. *'mijnoverheid.nl'; publieke dienstverlening in de toekomst (2005)* – mw. drs. P. Mettau

**Overige publicaties:**

1. *Zakboekje preventie cybercrime (2008)* – mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA en dr. M.E.M. Spruit
2. *Exploring Identity Management and Trust (2008)* – drs. N. Ducastel, mw. drs. P.R.B. Heemskerk, mr. M.W.I. Hillenaar, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, mw. drs. B.M. van Rijt, drs. D. Schravendeel, drs. L.J.E. Smits en dr. J.M. van Veen
3. *20 jaar HEC 1988-2008 (2008)* – mw. drs. B.M. van Rijt-Valkenburg
4. *The Devil is in the Detail (2009)* – mw. Ms C.I. Langejans MA
5. *Op de golven van Europa (2010)* – drs. L.J.E. Smits, mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, drs. E.J. Mulder, mw. drs. M. van Beurden, mr. A.W.H. Docters van Leeuwen en mr. L.J. Brinkhorst
6. *Leren van de Buren (2010)* – drs. L.J.E. Smits, mr. J.N. van Lunteren, drs. J.E. van Veenen, ir. M.R. Vermeulen MCM, drs. J. Romme MPIM, drs. M.A. de Rooij MCM, drs. E. Linke en drs. A.M. de Kamper
7. *10 jaar HEC Traineeprogramma, "verbinder word je niet zomaar" (2010)* – dr. A.G. Arnold en mw. D. Sytsema
8. *Eyes only – Over de ragfijne balans van de duivelsdriehoek: het evenwicht tussen functionaliteit, veiligheid en geld (2011)* – N. Laagland, drs. J.P. Otter en ir. P. Wielaard
9. *Lissabon in Den Haag – De gevolgen van het Verdrag van Lissabon voor politiek en bestuur in Den Haag (2011)* – drs. E.J. Mulder, mw. L. Abrahamse MA en mw. drs. I. de Boer
10. *TRENDS – Het Haagse leger? 14 experts over de toekomst van de publieke sector (2012)* – mr. drs. T.F.M. Hooghiemstra, mw. L. Wijnants en mw. drs. B.M. Valkenburg (red.)
11. *TRENDS – De publieke sector innoveert. 15 experts over innovatie binnen de publieke sector (2013)* – mw. C.N. van den Burg, mw. drs. D. Meijer, prof. dr. M. Thaens en mw. L. Wijnants (red.)

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>9</b>
Door Prinses Laurentien der Nederlanden (Stichting Lezen & Schrijven) en Leo Smits (PBLQ)	
Hoofdstuk 1	
<b>Inleiding: digitale overheidsdienstverlening, de burger en de overheid</b>	<b>11</b>
1.1 Onze zorg	11
1.2 Onze aanpak	12
1.3 Gezamenlijk belang van overheid en burger	15
1.4 Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2	
<b>Burgers en hun digitale vaardigheden</b>	<b>19</b>
2.1 Inleiding: digitale participatieladder	19
2.2 Geletterdheid als basisvoorwaarde voor maatschappelijke participatie	20
2.3 Volop toegang tot computers en het internet	22
2.4 Computer- en internetvaardigheden	24
2.5 Het gebruik van internet	25
2.6 Vaardigheden per doelgroep	25
2.7 Digitale dienstverlening: hoe vaardig moet je zijn?	28
2.8 Conclusie: Toegerust voor digitale overheidsdiensten?	30
Hoofdstuk 3	
<b>Overheid en haar beleid</b>	<b>31</b>
3.1 Inleiding	31
3.2 Digitale dienstverlening startte bij de logica van de burger	31
3.3 Beleidsambities resulteren in technische oplossingen	37
3.4 Hoe zit het eigenlijk met het beleid rond digivaardigheid van de Nederlandse burger?	39
3.5 Conclusie: Wat is digitale dienstverlening volgens de overheid?	41



Hoofdstuk 4	
<b>Digitale dienstverlening in de praktijk</b>	<b>43</b>
4.1 Inleiding	43
4.2 Gemeenten en digitale dienstverlening	43
4.3 Uitvoeringsorganisaties	46
4.4 Conclusie: Hoe ziet digitale dienstverlening er in de praktijk uit?	49
Hoofdstuk 5	
<b>De praktijk van de burger: gebruik en bruikbaarheid van digitale overheidsdiensten</b>	<b>51</b>
5.1 Inleiding	51
5.2 Voorkeur kanaal afhankelijk van de persoonlijke situatie	52
5.3 Toegankelijkheid en bruikbaarheid gemeentelijke dienstverlening nog niet op orde	54
5.4 Quick scan: hulpvragen van burgers beantwoorden met gemeentelijke websites	55
5.5 Casus: Dienstverlening via Werk.nl	56
5.6 Twee kwetsbare groepen nader belicht	58
5.7 Conclusie: Hoe gebruikt de burger digitale dienstverlening in de praktijk en wat is zijn voorkeur?	59
Hoofdstuk 6	
<b>Perspectieven op een excellente digitale dienstverlening</b>	<b>63</b>
6.1 De digitale kloof	63
6.2 Een inspirerend voorbeeld uit het buitenland: borger.dk	65
6.3 Op naar excellente digitale dienstverlening	67
6.4 Toegankelijke en begrijpelijke overheid voor iedereen	69
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>70</b>

## Voorwoord

# Vaardigheden zijn veel meer dan een techniek

Nederland is in Europa een van de koplopers wat betreft het bezit van computers, laptops en toegang tot het internet. Wij, en met name jongeren, lijken vergroeid met onze telefoon, waarop we informatie vergaren, kennis delen en spullen kopen. Communicatie en zakendoen met de overheid loopt ook steeds vaker via de digitale weg: dit jaar deden zo'n vierenhalf miljoen mensen hun belastingaangifte online.

De overheid hoopt dat Nederlanders in 2017 al hun overheidszaken online kunnen afhandelen. Het is een mooi streven, dat een win-winsituatie zou kunnen betekenen voor iedereen: gemak voor de burger en kostenbesparing voor de overheid.

Maar wat betekent deze digitale ambitie voor mensen die minder vaardig zijn op het gebied van lezen en schrijven en het begrijpen van digitale communicatie? Zo'n drie tot vier miljoen Nederlanders hebben niet genoeg vaardigheden om in de kenniseconomie mee te komen; daarvan hebben anderhalf miljoen volwassenen grote moeite met lezen en schrijven.

Bezit van een computer en toegang tot het internet is dus niet genoeg om digitale dienstverlening tot een realiteit te maken. Lezen en schrijven, alsook digitale basisvaardigheden – het weten om te gaan met moderne communicatietechnologieën – zijn van even zo groot belang. Mensen die niet kunnen lezen en schrijven – basisvereisten in digitale dienstverlening – hebben vaak weinig zelfvertrouwen en een laag zelfbeeld. Doordat mensen zich schamen voor hun achterstand, durven ze niet actief mee te doen en denken ze vaak dat hun mening er niet toe doet. Grote instanties ervaren zij vaak als ondoorgroendelijk. Juist deze burgers, zijn vaak afhankelijk van diezelfde overheid. Dus om drempels van deelname te voorkomen en verminderen en kansen te benutten, moeten wij ons leren verplaatsen in hoe mensen met dergelijke achterstanden de

(digitale) samenleving en deelname daaraan, beleven. Want je gaat pas communiceren als je denkt dat je het waard bent.

Het is pure winst voor iedereen om aan deze problematiek aandacht te schenken vanuit de hele samenleving: overheid, private partijen en maatschappelijke instanties. Betrokkenheid van burgers zelf is ook essentieel; zo zouden Alfabetiseringsambassadeurs (voormalig laaggeletterden) kunnen meedenken hoe mensen met een taalachterstand kunnen worden bereikt. Want zij kunnen immers aangeven hoe we vanuit hun beleving, digitalisering van dienstverlening bereikbaar, toegankelijker en begrijpelijker kunnen maken. Ook kunnen zij eerlijk aangeven of in sommige omstandigheden alternatieve manieren van communicatie nodig zijn. Door vanuit een heldere blik, gezond verstand en gedeeld bewustzijn de handen ineen te slaan, helpen we voorkomen dat digitalisering een steeds grotere kloof veroorzaakt met burgers die minder opgeleid en vaardig zijn.

De inzichten in deze publicatie hopen daartoe een bijdrage te leveren. Dienstverlening – ook digitaal – draait om communicatie en wederzijdse verwachtingen. Laten we daarbij de wijsheid van George Bernhard Shaw in acht nemen: *Het grootste probleem van communicatie is de illusie dat hij heeft plaatsgevonden.*

H.K.H. Prinses Laurentien der Nederlanden  
Voorzitter, *Stichting Lezen & Schrijven*

drs. L.J.E. Smits  
*directeur PBLQ*

# Hoofdstuk 1

## Inleiding: digitale overheidsdienstverlening, de burger en de overheid

### 1.1 Onze zorg

De overheid communiceert steeds vaker digitaal met burgers. Zo verstrekt de gemeente Utrecht publieksinformatie alleen nog digitaal. Zij sluit het Gemeentelijk Informatiecentrum en stopt met de rubriek Gemeenteberichten in het huis-aan-huisblad.<sup>1</sup> Eindhoven verwijst burgers voor kwijschelding van gemeentelijke belastingen naar de gemeentelijke website en geeft in de bijsluiter bij de acceptgiro geen verdere informatie.<sup>2</sup> Het UWV bouwt de persoonlijke dienstverlening aan werkzoekenden af en vervangt die door digitale dienstverlening. De Belastingdienst stuurt aan op het gebruik van het digitale kanaal en het is voor burgers moeilijk om nog schriftelijk aangifte te doen.

De overheid beschouwt het digitale kanaal als dé weg om met burgers te communiceren. De huidige regering heeft de ambitie dat burgers en ondernemers uiterlijk in 2017 al hun zaken met de overheid digitaal kunnen afhandelen.<sup>3</sup> Bezuinigingen en de vraag om resultaten met ICT zijn grote aanjagers van deze ontwikkeling. De oproep in het regeerakkoord van kabinet-Rutte II betekent dat overheidsorganisaties een flinke sprint moeten maken om digitale dienstverlening daadwerkelijk te realiseren.

Wij maken ons hierover zorgen. Zorgen over de ontoereikende aansluiting tussen de manier waarop de overheid haar digitale dienstverlening inricht aan de ene kant en de digitale vaardigheden en voorkeuren van de burger aan de andere kant. De Nationale ombudsman luidt in zijn laatste

---

1 *Utrecht maakt publieksinformatie vrijwel helemaal digitaal*: website gemeente Utrecht, november 2012.

2 Bijsluiter bij de acceptgiro WOZ en gemeentelijke heffingen 2013 gemeente Eindhoven.

3 *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD-PvdA, oktober 2012.

jaarverslag de noodklok over de problemen die burgers ondervinden met digitale dienstverlening en het ontbreken van alternatieve manieren om met de overheid in contact te komen.<sup>4</sup> Afstemming van de digitale dienstverlening op de voorkeuren en de mogelijkheden van de burger is urgent. In de eerste plaats om ervoor te zorgen dat bij de verdere ontwikkeling rekening wordt gehouden met een zo groot mogelijke toegankelijkheid voor verschillende groepen burgers. En in de tweede plaats om met een zo groot mogelijk bereik overheidsdienstverlening kostenefficiënt uit te voeren. Burgers en overheid hebben een gezamenlijk belang in een optimaal afgestemde digitale dienstverlening. Een gezamenlijke inspanning is dan ook nodig om de kloof te overbruggen.

In deze PBLQatie confronteren we de digitale dienstverlening van de overheid met de digitale vaardigheden en voorkeuren van de burger. Daarmee wordt de kloof zichtbaar waar wij ons zorgen over maken. Tegelijkertijd biedt dat inzicht in de concrete mogelijkheden om digitale dienstverlening voor zo veel mogelijk burgers bereikbaar, toegankelijk en begrijpelijk te maken.

## 1.2 Onze aanpak

In deze PBLQatie hanteren we een aanpak die is gebaseerd op de samenhang tussen de burger en zijn digitale vaardigheden, het beleid dat de overheid voert bij het inrichten van de digitale dienstverlening en de praktijk: het aanbod van diensten en het gebruik door burgers. De burger en zijn digitale vaardigheden vormen ons startpunt. In het bijzonder kijken we naar groepen burgers die in een kwetsbare positie verkeren, bijvoorbeeld vanwege hun afhankelijkheid van de overheid, hogere leeftijd, lagere opleiding en geringe digitale vaardigheden. Het goed bedienen van deze groepen stelt de hoogste eisen aan digitale diensten. Als de overheid digitale dienstverlening voor deze groepen goed weet in te richten, is digitale dienstverlening ook voor 'de gemiddelde burger' bruikbaar.

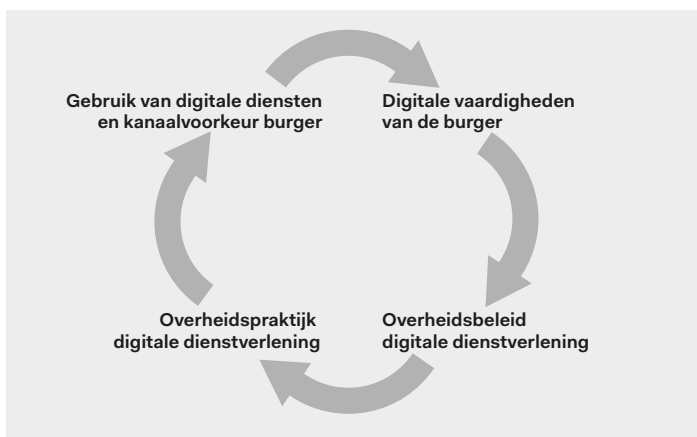
---

<sup>4</sup> *Mijn onbegrijpelijke overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2012.* Den Haag, maart 2013.

Vervolgens kijken we naar het beleid van de overheid op het gebied van digitale dienstverlening en hoe dat in de loop van de tijd is ontwikkeld. We laten zien hoe de overheid dit beleid vertaalt in aanbod van digitale diensten, met voorbeelden vanuit de gemeenten en enkele uitvoeringsorganisaties.

Daarna kijken we naar het gebruik van digitale diensten door de burger en zijn voorkeuren voor het communiceren met de overheid. Het overheidsbeleid confronteren we ten slotte met de praktijk van de burger. Op basis daarvan doen we een voorstel om de digitale dienstverlening beter te laten aansluiten op de vraag en mogelijkheden van de burger.

Onderstaande afbeelding geeft onze aanpak schematisch weer.



Figuur 1 **Samenhang digitale vaardigheden en inrichten digitale dienstverlening**

Voor deze publicatie hebben we gebruikgemaakt van diverse documenten, zowel onderzoeksrapporten als beleidsstukken, weblogs, Kamerstukken et cetera. We hebben zo veel als mogelijk de bronnen vermeld. Daarnaast hebben we geput uit ervaringen die we hebben opgedaan in workshops onder twee specifieke groepen burgers. In 2012 hebben wij in opdracht van het ministerie van VWS een onderzoek gedaan onder de doelgroep van VWS: chronisch zieken en gehandicapten en ouderen. Het onderzoek was erop gericht om informatie te verzamelen over kennis van en ervaringen met digitale overheidsdiensten. Het ministerie gebruikt deze informatie over het burgerperspectief voor enkele grotere informatie-

projecten, zoals Regelhulp<sup>5</sup> en het programma Informatiebeleid Hervorming Langdurige Zorg.<sup>6</sup> Vanwege het specifieke karakter van deze doelgroep hebben we gekozen voor workshops met groepen variërend van zes tot ruim twintig personen. We hebben gesproken met ouders van gehandicapte kinderen, groepen ouderen, lichamelijk gehandicapten, groepen mensen met een niet-aangeboren hersenletsel en een groepje ambulante ggz-cliënten. Het onderzoek is uiteraard niet representatief, maar geeft een inkijk in de leefwereld van groepen die normaliter niet speciaal aandacht krijgen bij dit soort onderwerpen en tegelijkertijd in een kwetsbare, afhankelijke positie verkeren.<sup>7</sup>

Daarnaast putten we uit een viertal workshops met cliënten van het UWV en gemeentelijke sociale diensten (cliënten Suwi). De deelnemers kwamen vooral uit cliëntenraden en -vertegenwoordigingen. In deze workshops hebben we het gehad over de ontwikkeling van de digitale overheid, de digitale ontwikkelingen in de Suwi-keten, en de ontwikkelingen waar zij zelf direct mee te maken hebben zoals het digitaal aanvragen van uitkeringen en het digitaal communiceren met een werkcoach of consultant. Juist deze cliënten worden steeds vaker het digitale kanaal opgestuurd, zeker nu het UWV haar fysieke dienstverlening gaat afbouwen. We hebben gekeken in hoeverre men op de hoogte is van die ontwikkelingen, wat men daarvan vindt en of de digitale rechten wel bekend zijn. Ook hier gaat het niet om een representatief onderzoek, maar we hebben wel een beeld gekregen van de kennis die er bij cliëntenvertegenwoordigingen is over de ontwikkelingen waar ze direct zelf mee te maken hebben en zeker in de onmiddellijke toekomst mee te maken krijgen.

In het verlengde hiervan hebben we met cliënten een aantal zoekacties uitgevoerd op de website [www.werk.nl](http://www.werk.nl) om te ervaren hoe cliënten via deze portal zoeken en wat zij tegenkomen. Verder ontlenen we nog gegevens aan twee interne onderzoeken naar vindbaarheid van diensten (ondersteuning bij handicap en ziekte, hulp bij werkloosheid) op gemeentelijke websites. Ten slotte baseren we ons op de ervaringen die

---

5 <https://www.regelhulp.nl>

6 <http://platform-izo.nl/site>

7 *E-dienstverlening voor mensen op zoek naar zorg en ondersteuning*. Y. Bommelé & E. Boschker, Zenc 2012.

wij de afgelopen jaren hebben opgedaan met het hanteren van gemeentelijke websites, onder andere voor onze onderzoeken 'administratieve lastenverlichting burgers'.

### 1.3 Gezamenlijk belang van overheid en burger

Burger en overheid weten elkaar online nog niet goed te vinden. Beide hebben er belang bij dat dit verbetert. Het belang van de burger is dat hij optimale toegang houdt tot overheidsinformatie, tot diensten waar hij recht op heeft en mogelijkheden waarmee hij aan zijn verplichtingen kan voldoen. Het belang van de overheid is dat zij met digitale dienstverlening een zo groot mogelijk bereik realiseert, zodat de communicatie via andere (duurdere) kanalen vermindert.

#### 1.3.1 Optimale toegang: het belang van de burger

De overgrote meerderheid van de Nederlandse burgers is 'online'. Zij beschikken over een pc, een laptop of kunnen het internet op via mobiele telefoon of tablet. Er wordt digitaal gebankierd, boodschappen gedaan en gecommuniceerd met vrienden en 'vrienden'. De Nederlandse burger staat positief tegenover digitale dienstverlening van de overheid. Het is voor hem een vanzelfsprekendheid dat ook de overheid digitale diensten verleent. Dit betekent nog niet dat de burger er ook massaal gebruik van maakt.

Het belang van de burger zit hem in de keuze en het gemak. Een digitaal kanaal dat 24 uur per dag, zeven dagen in de week gebruikt kan worden, zal hij vaker kiezen als hij op die manier gemakkelijk antwoord krijgt op zijn vraag of een overheidsdienst sneller ontvangt. Geen antwoord krijgen is erg vervelend. Een van de grootste ergernissen van burgers is van het kastje naar de muur te worden gestuurd en steeds dezelfde gegevens te moeten overleggen. Digitale overheidsdienstverlening is er juist op gericht om dit te voorkomen. Gegevens één keer binnen de overheid vastleggen en deze in de dienstverlening aan de burger steeds opnieuw gebruiken.

Het belang van de burger is er ook in gelegen dat rechten toegankelijker gemaakt kunnen worden. Bijvoorbeeld door via het digitale kanaal op maat informatie aangereikt te krijgen, zoals DUO dat doet bij de flexibele studiefinanciering. Of door zonder aanvraag voorzieningen te ontvangen,



omdat de overheid dat proactief afhandelt op basis van beschikbare gegevens. Een voorbeeld is de Sociale Verzekeringsbank (SVB) die automatisch meldt dat kinderbijslag is toegekend, nadat je je kind hebt aangegeven bij de gemeente.

### 1.3.2 **Maximaal bereik: het belang van de overheid**

De kwaliteit van de dienstverlening is een maatstaf voor de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de overheid. Een vindbare, toegankelijke en begrijpelijke overheid voor alle burgers is een grondrecht. Dit impliceert voor de overheid een plicht om ervoor te zorgen dat alle burgers de overheid kunnen bereiken. De overheid beschouwt het digitale kanaal als voorkeurskanaal. Dit betekent dat dat kanaal voor een zo groot mogelijke groep burgers toegankelijk is en ook daadwerkelijk wordt gebruikt, zonder het risico te lopen dat mensen die dat kanaal niet kunnen gebruiken buiten de boot vallen.

Daarnaast is digitale dienstverlening voor de overheid, net als voor het bedrijfsleven, van strategisch belang. De overheidsorganisatie van de toekomst kan niet zonder. Slimme inzet van ICT maakt digitale dienstverlening sneller, ontbureaucratiseert, ontschot, maakt integraal werken mogelijk, kan burgers beter bedienen en is uiteindelijk goedkoper. Burgers gaan nu nog steeds veelal naar de balie, grijpen de telefoon of sturen – papieren – formulieren op. Zij gebruiken nog steeds deze duurdere kanalen. En als de burger via digitale dienstverlening geen antwoord krijgt op zijn vraag pakt hij alsnog de telefoon of klopt hij aan bij de balie. Dat betekent dubbele kosten voor de overheid en een ontevreden burger. Een burger die een volgende keer niet nog eens probeert digitaal zijn zaken af te handelen.

#### **Praktijkvoorbeeld kosten per kanaal:<sup>8</sup>**

- een contact via de balie: € 140,- per contact,
- een contact per post: € 75,-,
- per e-mail: € 35,-,
- per telefoon: € 5,-,
- via de website is het een euro of minder per contact.

---

8 Bron: *Kanalen in balans*. <http://wiki.kanaleninbalans.nl/wiki/kostenmodellen>

*In principe* is overheidsinformatie via het digitale kanaal toegankelijker dan via de fysieke kanalen. *In principe* kunnen overheidsdiensten gemakkelijker worden afgenomen, geclusterd worden aangeboden of zelfs proactief worden geleverd. De burger heeft er dan ook alle baat bij dat het digitale kanaal zo wordt ingericht dat hij ermee overweg kan en dat het sneller en gemakkelijker is dan telefoon, balie of papier. De overheid is gebaat bij een zo groot mogelijk bereik.

## 1.4 Leeswijzer

In deze PBLQatie brengen we eerst in kaart wat een burger nodig heeft om digitaal mee te kunnen komen in de samenleving en hoe het staat met zijn digitale vaardigheden. Hiermee geven we antwoord op de vraag: 'Is de burger toegerust voor digitale overheidsdiensten?' (hoofdstuk 2). Vervolgens verkennen we het overheidsbeleid over digitale dienstverlening en hoe zich dat in de afgelopen periode heeft ontwikkeld. We zoeken antwoord op de vraag: 'Wat is digitale dienstverlening volgens de overheid?' (hoofdstuk 3). Vervolgens kijken we in hoofdstuk 4 naar de manier waarop de overheid dat beleid heeft geconcretiseerd in de praktijk. We geven aan de hand van enkele voorbeelden antwoord op de vraag: 'Hoe ziet digitale dienstverlening er in de praktijk uit?' Hierna maken we de cirkel rond door onze blik weer te richten op de burger. We geven antwoord op de vraag: 'Hoe gebruikt de burger digitale dienstverlening in de praktijk?' (hoofdstuk 5).

We sluiten de PBLQatie af met suggesties voor het verbeteren van de digitale dienstverlening.



## Hoofdstuk 2

# Burgers en hun digitale vaardigheden

### 2.1 Inleiding: digitale participatieladder

Wanneer gaan mensen overheidsdiensten digitaal afnemen? Dit gebeurt niet vanzelf. Burgers moeten daarvoor beschikken over enkele materiële zaken en over de juiste vaardigheden. Bovendien moet er een behoefte zijn om een dienst juist digitaal af te nemen. Pas als de vraag 'Wat levert het me op?' voor de burger positief uitpakt, heeft hij een reden om diensten digitaal af te nemen. De digitale participatieladder helpt om dit in beeld te brengen:<sup>9</sup>



Figuur 2 Digitale participatieladder

De treden van de ladder volgend moet aan verschillende voorwaarden voldaan worden voordat de burger voor dienstverlening het digitale kanaal kiest:

- Allereerst moet de burger kunnen lezen en schrijven, informatie kunnen begrijpen en beoordelen (trede 1).
- Hij moet toegang hebben tot een computer met internet, of hij moet een ander medium hebben waarmee hij het internet op kan, bijvoorbeeld een slimme telefoon of tablet (trede 2).

---

<sup>9</sup> Gebaseerd op *Tendrapport Computer- en Internetgebruik 2011*. J. van Deursen & J. van Dijk, Universiteit Twente 2011.

- Hij moet over de juiste digitale vaardigheden beschikken (trede 3).
- Hij moet gemotiveerd zijn, behoefte hebben om juist digitaal overheidsinformatie te zoeken, digitaal een melding te doen of een overheidsdienst te aan te vragen (trede 4).
- Hij moet resultaat boeken: hij moet tevreden zijn zodat hij een volgende keer weer voor het digitale kanaal kiest (trede 5).

Waar staan burgers op deze ladder? Wat is hierover bekend uit onderzoek? Lezen en schrijven, pc en internet en digitale vaardigheden (treden 1 t/m 3) komen in de volgende paragrafen aan de orde. Behoeften, het werkelijk gebruik en ervaringen (treden 4 en 5) bespreken we in hoofdstuk 5.

## 2.2 Geletterdheid als basisvoorwaarde voor maatschappelijke participatie

### 2.2.1 Laaggeletterden en ongeletterden

Om te kunnen participeren in de moderne – digitale – maatschappij zijn een aantal basisvaardigheden nodig.<sup>10</sup> Allereerst zijn dat de vaardigheden lezen en schrijven. Periodiek onderzoek dat in Europees verband wordt uitgevoerd, laat zien dat de mate waarin burgers het lezen en schrijven beheersen minder is dan wat als doel is gesteld. Voor Nederland geldt al jaren dat zo'n anderhalf miljoen mensen laaggeletterd is.<sup>11</sup> Dat is meer dan menigeneen zich realiseert.

Geletterdheid wordt uitgedrukt in een doorlopende schaal: mensen zijn meer of minder geletterd. De zogenoemde laaggeletterden beschikken over onvoldoende lees- en schrijfvaardigheden om zich maatschappelijk te kunnen ontplooiën. Zij zitten onder het niveau van groep 8 basis-onderwijs. Dit betekent concreet dat zij niet in staat zijn een formulier in te vullen, hun kinderen een boek voor te lezen en soms zelfs moeite hebben met geld pinnen.

---

<sup>10</sup> Zie ook: [www.lezenenschrijven.nl](http://www.lezenenschrijven.nl)

<sup>11</sup> *Opbrengsten in beeld. Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. P. Steehouder & M. Tijssen. CINOP Den Bosch 2011; *Laaggeletterdheid in Nederland*. D. Fouarge, W. Houtkoop & R. van der Velden. ECBO 2011; *Actieplan Laaggeletterdheid 2011-2015*. Kabinet 2011.

Naast laaggeletterden zijn er ook in Nederland nog steeds analfabeten of ongeletterden, dat wil zeggen:

- mensen die in het geheel niet kunnen lezen en schrijven;
- mensen die het alfabet kennen, maar nauwelijks woorden kunnen lezen en schrijven;
- mensen die het alfabet kennen, maar niet verder komen dan het lezen en schrijven van losse woorden.

Naar schatting 2,5% van de autochtone Nederlanders is ongeletterd. Het aantal ongeletterde allochtonen is onbekend.<sup>12</sup>

### 2.2.2 Laaggeletterdheid is een structureel gegeven

De problematiek van de laaggeletterdheid is structureel en hardnekkig. De cijfers veranderen door de jaren heen nauwelijks. Men spreekt zelfs van een groei in het aantal laaggeletterden onder jongeren. We tonen hieronder enkele cijfers.

Tabel 1 Kengetallen laaggeletterden in Nederland

<b>Laaggeletterden beroepsbevolking (16-65 jaar)<sup>13</sup></b>	
Aantal laaggeletterden onder de bevolking 16-65 jaar	1.100.000
In % op de bevolking 16-65 jaar	10%
Aantal laaggeletterden onder jongeren 16-25 jaar	91.000
Aantal laaggeletterde autochtonen	803.000
Aantal laaggeletterde allochtonen 1e generatie	226.000
Aantal laaggeletterden allochtonen 2e generatie	66.000
Aantal laaggeletterden onder de niet-werkende beroepsbevolking (werkloos+inactief)	486.000
Aantal laaggeletterden onder de werkende beroepsbevolking	530.000
<b>Laaggeletterden bevolking boven de 16 jaar<sup>14</sup></b>	
Aantal laaggeletterden	1.500.000
Aandeel in de Nederlandse bevolking	13%
Aandeel onder mensen in de laagste inkomenscategorieën	32%
Aantal mensen in Nederland dat de vaardigheden lezen en rekenen niet voldoende beheerst om adequaat te functioneren in de kenniseconomie	3-4 miljoen

<sup>12</sup> Onderzoeken naar geletterdheid worden vaak gedaan door middel van schriftelijke enquêtes. Per definitie worden op die manier de groep analfabeten niet bereikt.

<sup>13</sup> *Laaggeletterdheid in Nederland*. D. Fouarge, W. Houtkoop & R. van der Velden. ECBO 2011.

<sup>14</sup> Bron: *Tendrapport Computer- en Internetgebruik 2010*, aangehaald in *Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. Zie ook [www.lezenenschrijven.nl](http://www.lezenenschrijven.nl)

Met deze cijfers willen we twee punten onder de aandacht brengen. Allereerst willen we stilstaan bij het grote aantal mensen dat onvoldoende kan lezen en rekenen. Maar liefst drie à vier miljoen mensen beheersen deze vaardigheden onvoldoende om 'adequaat te functioneren in de kenniseconomie'. Dat cijfer is van belang voor iedereen die zich met overheidscommunicatie bezighoudt. Een groot deel van deze groep zal immers al problemen hebben met reguliere overheidsprocedures en formulieren, laat staan met digitale procedures.

Het tweede punt waar we aandacht voor vragen is het aantal laaggeletterden onder de mensen in de laagste inkomenscategorieën. In die doelgroep gaat het om 32% van de mensen. We hebben het hier over mensen met bijstandsuitkeringen, werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen of alleen AOW. Zij zijn direct afhankelijk van de overheid en hebben te maken met vaak complexe wetgeving en procedures. Ook voor hen geldt dat de schriftelijke weg, via formulieren al ingewikkeld genoeg is. Of zoals de Nationale ombudsman het stelt: juist aan deze mensen, die in een zwakke maatschappelijke positie verkeren, worden bovengemiddelde eisen gesteld aan bureaucratische en administratieve vaardigheden om met de overheid om te gaan.<sup>15</sup>

Tot slot van deze paragraaf nog iets over het verband tussen laaggeletterdheid en digibetisme. Laaggeletterd zijn betekent niet dat je ook per definitie digibet bent. Hoewel laaggeletterden minder bezig zijn met ICT, heeft het merendeel wel eens een computer gebruikt en wel eens geïnternet.<sup>16</sup> Over het algemeen scoort deze groep wel wat lager op ICT-vaardigheden.

## 2.3 Volop toegang tot computers en het internet

Naast basisvaardigheden zoals lezen, schrijven en begrijpen, is toegang tot het internet een voorwaarde om digitaal met de overheid te kunnen communiceren. Nederland behoort tot de Europese landen met de hoogste percentages pc-bezit en internetaansluitingen. In 2011 beschikte 94%

---

<sup>15</sup> *Mijn onbegrijpelijke overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2012.* Den Haag, maart 2013.

<sup>16</sup> *Laaggeletterdheid in Nederland.* D. Fouarge, W. Houtkoop & R. van der Velden. ECBO 2011.

van de huishoudens over een desktop of laptop.<sup>17</sup> Eenzelfde percentage huishoudens heeft een aansluiting op het internet.<sup>18</sup> Twee groepen blijven hierin achter: ouderen en lager opgeleiden. Er zijn aanwijzingen dat dit ook geldt voor de lagere inkomensgroepen.<sup>19</sup>

De percentages voor computerbezit en internetaansluiting groeien nauwelijks meer, het punt van verzadiging lijkt bereikt. Wat wel snel verandert, is dat er steeds vaker wordt geïnternet met mobiele apparaten. De helft van de internetgebruikers heeft nu toegang tot het internet via een laptop of telefoon. Vooral het internetten via de telefoon wordt steeds populairder. Bij de jongeren is de telefoon zelfs het meest gebruikte apparaat om te internetten.<sup>20</sup> Daarnaast is de tablet in opmars: in 2012 beschikte 27% van de Nederlanders daar al over.<sup>21</sup>

### 2.3.1 De non-liner of digibeet

Er is een kleine groep 'non-liners' of digibeten: mensen die het internet nog nooit, of alleen een enkele keer, hebben gebruikt ook al hebben ze mogelijk thuis een internetaansluiting. Dat geldt voor ongeveer 6 tot 10% van de burgers. Ook in dit geval is er een verband met leeftijd en opleidingsniveau. Zo'n 44% van de 65-plussers en 19% van de laag-opgeleiden gebruiken geen internet.<sup>22</sup> Desinteresse is daarvoor veruit de belangrijkste reden, vervolgens het gevoel te oud te zijn om er nog mee te beginnen, het bezitten van onvoldoende vaardigheden, het niet nodig hebben en geen tijd hebben. Slechts een klein deel zegt het internet in de toekomst te willen gaan gebruiken. Dit betekent dat de grootste groep niet-gebruikers ook in de toekomst niet zal gaan internetten. Behalve de groep digibeten is er nog een groep van 10% die alleen met hulp van anderen kan internetten. De onderzoekers stellen dat het probleem van

---

17 *ICT, kennis en economie 2012*. CBS 2012: dit onderzoek is uitgevoerd onder huishoudens met ten minste één lid tussen de 12 en de 74 jaar. De hogere leeftijden vallen hier buiten.

18 *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2012*. J. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2012.

19 *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2011*. J. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2011.

20 *ICT, kennis en economie 2012*. CBS 2012: dit onderzoek is uitgevoerd onder huishoudens met ten minste één lid tussen de 12 en de 74 jaar. De hogere leeftijden vallen hier buiten.

21 *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2012*. J. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2012.

22 *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2011*. J. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2011.



de digibeten een blijvend karakter heeft, gezien het structurele probleem van de laaggeletterden.

## 2.4 Computer- en internetvaardigheden

Om een computer te kunnen bedienen en effectief met het internet om te gaan, zijn digitale vaardigheden nodig. Hoe is het gesteld met de computer- en internetvaardigheid van de Nederlandse burger?

### 2.4.1 Kwart van de computerbezitters kan de computer niet goed bedienen

Het CBS onderzocht in een enquête de computer- en internetvaardigheden van burgers met een computer.<sup>23</sup> Om computervaardigheden te bepalen werden een reeks eenvoudige (bijvoorbeeld het kopiëren of verplaatsen van een map) tot complexe handelingen (het installeren van nieuwe apparatuur) onderscheiden. Daarna is een indeling gemaakt in vier categorieën: van geen vaardigheden tot en met veel vaardigheden. Het CBS vond dat een derde van de computergebruikers over veel vaardigheden beschikte. Daartegenover had 9% geen enkele vaardigheid en 18% beschikte over weinig computervaardigheden. Het bezit van een computer betekent dus nog niet dat je ermee om kunt gaan. Ruim een kwart van de computerbezitters is niet of niet voldoende in staat een computer te bedienen!

### 2.4.2 Helft van de internetters heeft weinig internetvaardigheden

Op overeenkomstige wijze heeft het CBS voor internetters een indeling gemaakt in internetvaardigheden. Deze lopen van eenvoudige internetactiviteiten, zoals het gebruiken van een zoekmachine, tot complexere handelingen, zoals het veranderen van veiligheidsinstellingen van internetbrowsers. Uit het onderzoek blijkt dat bijna alle internetters ervaring hebben met simpele handelingen. Met de overige vaardigheden is het echter minder goed gesteld. Het CBS rekent 46% van de internetters tot de groep met weinig internetvaardigheden.

De vaardigheden van internetters verschillen naar geslacht: vrouwen zijn minder vaardig dan mannen. Ook hier is er een relatie met leeftijd

---

<sup>23</sup> *ICT, kennis en economie 2012*. CBS 2012: dit onderzoek is uitgevoerd onder huishoudens met ten minste één lid tussen de 12 en de 74 jaar. De hogere leeftijden vallen hier buiten.

en opleidingsniveau: 45-plussers en vooral 65-plussers zijn doorgaans weinig vaardig. Hoe lager het onderwijsniveau, des te minder internetvaardig.

## 2.5 Het gebruik van internet

Internet is breed toegankelijk, maar met de internetvaardigheden blijkt het maar matig gesteld. Wat doen al deze internetters nu precies op het internet? Uit gebruikersonderzoeken blijkt dat internet in de eerste plaats gebruikt wordt voor het communiceren met anderen. Van de internetters gebruikt 95% voor dat doel e-mail. Het eens zo populaire chatten neemt af, waarschijnlijk omdat in die behoefte nu wordt voorzien door sociale media. Het zoeken naar informatie over goederen en diensten komt op de tweede plaats (87%). Op dit moment telebankiert 82% van de internetgebruikers. Dit percentage is leeftijdsgebonden: ouderen doen dit minder. Ook e-shoppen is populair (79%). Dan gaat het vooral om het boeken van reizen en vakanties. E-shoppen wordt minder gedaan door ouderen en mensen met een lager opleidingsniveau. Een andere populaire functie van het internet is social media. Nederlandse jongeren zitten massaal op Facebook, Twitter of LinkedIn of zijn actief op andere social media. Ze staan daarmee op nummer 1 tussen hun Europese leeftijdgenoten.<sup>24</sup>

Ook het gebruik van het internet laat een verschil naar opleidingsniveau zien. Hoger opgeleiden richten zich vaker op het zoeken van informatie, toepassingen voor educatie en carrière, zakelijke toepassingen en betalingen. Bij lager opgeleiden gaat het meer om vermaak, ontspanning en om groepscommunicatie.

## 2.6 Vaardigheden per doelgroep

Voor het inrichten van digitale dienstverlening is het van belang je doelgroep te kennen. In de vorige paragrafen hebben we gegevens gepresenteerd die gelden voor 'heel Nederland'. We hebben gezien dat

---

<sup>24</sup> ICT, kennis en economie 2011. CBS 2011.

zowel het kunnen lezen en schrijven, het bezit van een computer, de toegang tot het internet als computer- en internetvaardigheden achterblijven bij ouderen en laagopgeleiden. In een aantal specifieke gevallen is er een verschil tussen mannen en vrouwen.

In deze paragraaf richten we ons op enkele specifieke groepen. We gaan eerst in op digitale vaardigheden van werkenden en ambtenaren, zoals die uit onderzoek blijken. Daarna geven we op basis van eigen onderzoek en op basis van onze workshops een korte impressie van de digitale vaardigheden van de doelgroep van het ministerie van VWS (chronisch zieken, gehandicapten en ouderen) en van de groep werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden.

### 2.6.1 Werkenden

'Digibeten kosten bedrijven miljarden' kopte *De Ondernemer* op 15 maart 2011. Internationaal onderzoek wijst uit dat werknemers die met de computer werken per dag ruim een half uur aan productiviteit verliezen. Dat komt omdat zij bezig zijn met uitzoeken hoe het moet, wachten op de helpdesk of elkaars hulp inroepen.

Hoe het in eigen land zit is ook uitgezocht. In Nederland wordt per dag circa dertig minuten verspild met zoeken, vragen en wachten. In totaal is dat 7,6% van de werktijd. Ruw geschat is dat een productiviteitsverlies van 19,3 miljard euro per jaar. Die tijdverspilling vindt zijn oorzaak onder meer in gebrekkige digitale vaardigheden.<sup>25</sup>

### 2.6.2 Ambtenaren

Ook de digitale vaardigheden van besturende, uitvoerende en beleidmakende ambtenaren zijn onderzocht. Opvallend genoeg schieten deze volgens onderzoek van Van Dijk en Van Deursen in ernstige mate tekort. Zij gaven ambtenaren opdrachten voor het uitvoeren van diverse handelingen op een computer. Slechts 30% wist deze goed uit te voeren. Een nog kleiner deel (9%) slaagde erin de opdrachten gericht op strategische vaardigheden (vaardigheden van het hoogste niveau) goed uit te voeren.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> *Digibeten kosten bedrijven miljarden*. [www.deondernemer.nl/deondernemer/552090/Digibeten-kosten-miljarden.html](http://www.deondernemer.nl/deondernemer/552090/Digibeten-kosten-miljarden.html)

<sup>26</sup> *Digitale vaardigheden van ambtenaren*. A. van Deursen in Ingovernment 2008.

### 2.6.3 Chronisch zieken, gehandicapten en ouderen

Dat computerbezit en internetgebruik niet voor iedereen vanzelfsprekend is, blijkt ook uit eigen onderzoek.<sup>27</sup> Het ministerie van VWS vroeg ons haar doelgroep, burgers met langdurige zorgvragen, te vragen naar behoeften aan en ervaringen met digitale diensten. We spraken, zoals we in hoofdstuk 1 schreven, op verschillende locaties, in verschillende contexten met zeer divers samengestelde groepen. Het bezit of het kunnen gebruiken van een computer bleek voor deze mensen niet vanzelfsprekend. Een deel van onze gesprekspartners 'had niks' met computers en internet. Bijvoorbeeld omdat ze analfabeet zijn, zeer slecht kunnen lezen en schrijven, omdat ze het nut van computers niet inzien, er niet mee zijn opgegroeid of door een handicap niet in staat zijn een computer te bedienen.

Ook werden financiële motieven genoemd. Ouderen of mensen die langzaam leren wezen op het ontbreken van (betaalbare) cursussen met aangepast tempo.

De mensen die aangaven wel te internetten, doen dat vooral om te e-mailen en soms om te bankieren. Een deel van de gehandicapte jongeren die wij spraken zit op Facebook. Ten slotte is een specifieke groep gehandicapten voor communicatie geheel afhankelijk van de computer. Zij gebruiken de computer als een vervanging voor bijvoorbeeld spraak, of vanwege een handicap aan hand of arm. Vaak is dat dan ook het enige gebruik van de computer.

### 2.6.4 Werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden (Suwi-cliënten)

In de afgelopen jaren hebben wij (samen met Stichting Clip)<sup>28</sup> een aantal workshops begeleid over digitale dienstverlening voor vertegenwoordigers van bijstandsgerechtigden (gemeenten), WW- en WAO/WIA/Wajong-gerechtigden (UWV) en cliëntenvertegenwoordigers van Werkpleinen.<sup>29</sup> We noemen ze voor het gemak 'Suwi-cliënten'. Ook onder deze doelgroep blijkt lang niet iedereen een pc te bezitten en/of het internet te gebruiken. Als redenen werden genoemd dat men er niet mee is

---

<sup>27</sup> E-dienstverlening voor mensen op zoek naar zorg en ondersteuning. Zenc, maart 2012.

<sup>28</sup> Stichting Cliëntenperspectief (Clip) is een landelijke organisatie die groepen en organisaties ondersteunt om vorm en inhoud te geven aan lokaal sociaal beleid, zie [www.stichtingclip.nl](http://www.stichtingclip.nl)

<sup>29</sup> Onder andere verzorgden we workshops op het jaarcongres van de Landelijke Cliënten Raad (LCR) in 2011, 2012 en 2013.

opgegroeid, het was voor het werk niet nodig een pc te hebben, men ziet de toegevoegde waarde er niet van in of heeft er geen geld voor. 'Dan kan je wel meedoen met een pc-actie van de gemeente, maar dan moet je zelf internet betalen en dat red ik niet', zei bijvoorbeeld een van de deelnemers.

Ook hadden we mensen in de groep met 'computerangst'. Bijvoorbeeld voor de Engelse termen die men niet kan vertalen. 'Dan zie ik het woord file en dan denk ik, welke (auto)file, wat heeft dat er nou mee te maken?', is een uitspraak van een deelnemer. Of er is angst omdat er dingen zomaar gebeuren, zonder dat je er grip op hebt. In dat geval ontbreken de noodzakelijke vaardigheden om goed met de computer om te gaan. Degenen die wel internetten doen dat, evenals de groep met langdurige zorgvragen, vooral voor e-mail en ontspanning. Dat je digitaal overheidsdiensten kunt aanvragen is voor het merendeel van de Suwi-cliënten die wij spraken onbekend, met uitzondering dan van de aanvraag WW en de communicatie met het UWV.

In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de ervaringen van deze groepen.

## 2.7 Digitale dienstverlening: hoe vaardig moet je zijn?

De vraag is: hoe vaardig moet je nu zijn om gemakkelijk van digitale overheidsdiensten gebruik te kunnen maken? In de literatuur worden vijf typen internetvaardigheden onderscheiden met een oplopende moeilijkheidsgraad:<sup>30</sup>

- operationele vaardigheden, de zogenoemde 'knoppenkennis'. Dit is het bedienen van een browser, het kunnen zoeken met een zoekmachine en het invullen en versturen van online formulieren;
- formele vaardigheden: het kunnen navigeren, het behouden van de oriëntatie tijdens het navigeren op een website en tussen verschillende websites, het openen van zoekresultaten;
- informatievaardigheden: gericht informatie zoeken in computerbestanden en op het internet, het selecteren en het evalueren daarvan;

---

<sup>30</sup> *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2011*. J. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2011.

- communicatievaardigheden: het kunnen communiceren met anderen op het internet, bijvoorbeeld door online identiteiten aan te nemen, meningen uit te wisselen, aandacht te trekken;
- strategische vaardigheden: de capaciteit om computers en het internet als middel te gebruiken voor een bepaald persoonlijk of professioneel doel.

Bij het beheersen van strategische vaardigheden is het nodig dat je:

- jezelf eerst een concreet doel kunt stellen;
- je bewust bent van de mogelijkheden van het internet;
- je bewust bent van de mogelijkheden van het internet om de doelen te bereiken;
- de juiste acties uit kunt voeren;
- de juiste informatiebronnen kunt combineren;
- deze doelgericht kunt interpreteren;
- actie kunt ondernemen op basis van de interpretatie.

Zakelijke transacties en het digitaal regelen van je zaken met de overheid zijn voorbeelden van een doelgericht gebruik van het internet. Dit vraagt vooral informatievaardigheden en strategische vaardigheden, dus vaardigheden op een hoger ontwikkeld niveau.

Uit de onderzoeken van de Universiteit Twente blijkt dat Nederlanders redelijk scoren op de operationele en formele vaardigheden, maar dat het aanzienlijk minder goed is gesteld met de informatie- en strategische vaardigheden. Dit is een relevant gegeven bij de bespreking van het beleid en de praktijk in de volgende hoofdstukken.

Het niveau van de internetvaardigheden hangt (weer) samen met opleidingsniveau en leeftijd.

Verder is interessant dat de internetters denken dat zij dat prima hun digitale weg weten te vinden, maar dat dat in de praktijk tegenvalt. Dit blijkt uit onderzoeken waarin de eigen inschatting wordt afgezet tegen observaties van het uitvoeren van opdrachten.<sup>31</sup> Jongeren en mannen lijden vaker aan digitale zelfoverschatting dan andere groepen.

---

**31** *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2011*. J. van Deursen & J. van Dijk, Universiteit Twente 2011.

## 2.8 Conclusie: Toegerust voor digitale overheidsdiensten?

Aan de hand van de eerste drie treden van de digitale participatieladder hebben we in beeld gebracht wat de noodzakelijke voorwaarden zijn om gebruik te maken van digitale overheidsdiensten en hoe de burger daarop is toegerust. Materieel gezien is er voor het merendeel van de burgers geen belemmering om digitale dienstverlening tot een succes te maken: bijna iedereen (94%) heeft toegang tot een computer, laptop, mobiele telefoon of tablet met internet (trede 1). Maar, in tegenstelling tot wat wel wordt verondersteld, betekent het bezit van een pc of toegang tot het internet nog niet dat je automatisch ook met een computer kunt omgaan of internet de baas bent.<sup>32</sup> Waar het voor een deel van de mensen aan schort zijn basisvaardigheden die je daarvoor nodig hebt, namelijk lezen, schrijven en rekenen (trede 2). Bij drie à vier miljoen burgers ontbreken de vaardigheden die nodig zijn om in een kenniseconomie mee te kunnen komen. Zij zullen moeite hebben om goed om te gaan met de digitale overheid. Daarnaast zien we dat de vaardigheden (trede 3) van de meeste computeraars niet heel erg ontwikkeld zijn: voor het merendeel kunnen zij alleen eenvoudige handelingen verrichten. Burgers die direct van de overheid afhankelijk zijn, bijvoorbeeld voor uitkeringen en zorg, zijn meestal laagopgeleid en ouder. Voor hen is het digitale kanaal om met de overheid te communiceren niet een voor de hand liggende keuze: de reguliere procedures zijn al ingewikkeld genoeg.

Voor de strategie van de overheid is deze kennis over de digitale vaardigheden van burgers van veel meer waarde dan louter het bezit van een computer en toegang tot het internet. We concluderen dat lang niet alle burgers zijn toegerust voor een digitale overheid. Verder kunnen we vaststellen dat er een groep mensen is die nooit op eigen kracht zelfstandig gebruik kan maken van digitale dienstverlening van de overheid.

---

**32** Tineke Netelenbos zinspeelt op het verband tussen computerbezit en internetvaardigheden op 23 november 2012 op Radio 1: [www.radio1.nl/items/66495-debat-alle-overheids-communicatie-moet-digitaal-gebeuren](http://www.radio1.nl/items/66495-debat-alle-overheids-communicatie-moet-digitaal-gebeuren)

## Hoofdstuk 3

# Overheid en haar beleid

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk richten we onze blik op de overheid. We geven een overzicht van de beleidsontwikkelingen in de afgelopen vijftien jaar: de visie van de overheid op digitale dienstverlening, de positie van de burger en de manier waarop de overheid digitale dienstverlening realiseert. We laten zien hoe hierin het perspectief verschuift van de leefwereld van de burger naar de techniek als leidend principe. De vraag is wat dat uiteindelijk betekent voor de aansluiting van het beleid op de vraag van de burger.

### 3.2 Digitale dienstverlening startte bij de logica van de burger

#### 3.2.1 Eén (digitaal) loket

De overheid zet digitale dienstverlening in 1996 voor het eerst prominent op de agenda. Dat doet zij met het programma 'Overheidsloket 2000' (OL2000).<sup>33</sup> De aanleiding is breed gedragen kritiek op de dienstverlening aan burgers en ondernemers. Die is te traag, te omslachtig, met te veel formulieren en niet effectief. De overheid is te bureaucratisch en regelgericht en onvoldoende gericht op het beantwoorden van de vraag en de behoefte van burger en ondernemer.

OL2000 wil hier korte metten mee maken door een concept te ontwikkelen dat uitgaat van één aanspreekpunt tussen overheid en klant. De klant ontvangt op één plaats een samenhangend pakket van overheidsdiensten op basis van specifieke vraagpatronen. Het programma hanteert uitgangspunten als: 'De logica van de burger is bepalend'. Immers, 'de kwaliteit

---

<sup>33</sup> Van vraagpatroon naar loket. Programma OL-2000. Ministerie van BZK, 1997.



van de dienstverlening van de overheid kan verbeteren door meer uit te gaan van de vragen van de burger.'

In het door het ministerie van BZK geschetste *Beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie* uit 1997 wordt deze lijn voortgezet.<sup>34</sup> Het plan is om een 'gemeenschappelijk voorlichtingsloket' te realiseren, naast de bestaande decentrale loketten. Om dat technisch mogelijk te maken moet er een 'referentiearchitectuur' ontwikkeld worden. Dat is een set richtinggevende afspraken over de manier waarop de overheid informatie 'technisch' organiseert. Het beleidskader bevat de eerste contouren van de Nationale Overheidsbrede Referentie-Architectuur (NORA).

### 3.2.2 Voor iedere burger vindbaar, toegankelijk en begrijpelijk

In 2003 volgde opnieuw een plan om de overheid toegankelijker en vraaggerichter te maken. De overheid nam zich voor te transformeren tot een geheel Andere Overheid. Namelijk 'transparanter, toegankelijker, effectiever en efficiënter' en bovendien 'voor iedereen'.<sup>35</sup> Onderdeel van dat plan was het verbeteren van de digitale toegang tot alle overheden. Dat was hard nodig. De 'Accessibility Monitor' toonde in 2004 namelijk aan dat maar liefst 95% van de overheidswebsites voor burgers niet (geheel) toegankelijk was. Dat wil zeggen dat applicaties niet werken in bepaalde browsers, teksten onleesbaar zijn door het lettertype of de kleur, menu's niet goed functioneren, et cetera. De overheid besloot daarop de zogenoemde Webrichtlijnen te ontwikkelen.<sup>36</sup>

#### *Webrichtlijnen*

De Webrichtlijnen zijn afgeleid van internationale technische normen voor ontwerp, bouw en beheer van websites (de WACG).<sup>37</sup> Ze zijn gericht op de toegankelijkheid van websites voor burgers met een handicap aan bijvoorbeeld gezichtsvermogen of handen. De Webrichtlijnen zijn geclassificeerd in drie klassen: van licht naar zwaar. Keuringsinstanties van Stichting Waarmerk Drempelvrij toetsen overheidswebsites aan de

---

<sup>34</sup> Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie. *Beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie*. Ministerie van BZK, 1997.

<sup>35</sup> *Actieprogramma Andere overheid*. Ministerie van BZK, 2003.

<sup>36</sup> [www.webrichtlijnen.nl](http://www.webrichtlijnen.nl)

<sup>37</sup> *Web Content Accessibility Guidelines*: [www.w3.org/TR/WCAG](http://www.w3.org/TR/WCAG)

Webrichtlijnen. Dat doen zij op aanvraag. Als de website voldoet aan de Webrichtlijnen kan de organisatie het Waarmerk Drempelvrij behalen.

De eerste versie van de Webrichtlijnen verscheen in 2004. Organisaties die vallen onder de rijksoverheid zijn op grond van een kabinetsbesluit verplicht hun websites per ultimo 2010 te laten voldoen aan de Webrichtlijnen.<sup>38</sup> Voor andere overheden (waaronder gemeenten) geldt een verplichting op basis van bestuurlijke afspraken.

### *Burger Service Code*

Naast deze technisch georiënteerde Webrichtlijnen is er een meer inhoudelijke 'norm' opgesteld voor dienstverlening. Die norm is opgesteld vanuit het perspectief van de burger. In deze 'Burger Service Code' (BSC) zijn zowel de digitale rechten van burgers als de verplichtingen van de overheid opgenomen.<sup>39</sup> De eerste code luidt:

'Als burger kan ik zelf kiezen op welke manier ik met de overheid zaken doe. De overheid zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn: balie, telefoon, e-mail, internet.'

De code geeft verder aan dat informatie begrijpelijk en vindbaar moet zijn. En dat de dienstverlening gemakkelijk moet zijn. Dat betekent onder andere dat de burger maar één keer zijn gegevens hoeft aan te leveren en dat de vereiste handelingen daarvoor begrijpelijk moeten zijn. Ook bepaalt de code dat de overheidsorganisatie die digitale dienstverlening ontwikkelt, burgers actief betreft bij het inrichten van digitale dienstverlening om te kunnen aansluiten bij het zoekgedrag, de logica en de taal van de burger.

---

<sup>38</sup> Kabinetsbesluit *Kwaliteit Rijksoverheidswebsites 2006*. <http://versie1.webrichtlijnen.nl/besluit/tekst-besluit-en-toelichting>

<sup>39</sup> *Burger Service Code*. [http://gbo.overheid.nl/fileadmin/os/documenten/FS06\\_03\\_5E\\_BurgerServiceCode\\_Bijlage\\_BSCv2.21.pdf](http://gbo.overheid.nl/fileadmin/os/documenten/FS06_03_5E_BurgerServiceCode_Bijlage_BSCv2.21.pdf)

### **De tien codes uit de Burger Service Code:**

- 1** Keuzevrijheid contactkanaal (balie, brief, fax, telefoon, e-mail, internet).
- 2** Vindbare overheidsproducten (niet van het kastje naar de muur).
- 3** Begrijpelijke voorzieningen (rechten en plichten zijn inzichtelijk).
- 4** Persoonlijke informatieservice (informatie op maat, persoonlijke internetpagina).
- 5** Gemakkelijke dienstverlening (nog maar één keer gegevens aanleveren).
- 6** Transparante werkwijzen (duidelijke procedures en openheid).
- 7** Digitale betrouwbaarheid (vertrouwelijkheid gegevens en zorgvuldige archivering).
- 8** Ontvankelijk bestuur (de overheid herstelt fouten en gebruikt klachten om te leren).
- 9** Verantwoordelijk beheer (de burger kan de overheid vergelijken, controleren en beoordelen).
- 10** Actieve betrokkenheid (de overheid bevordert participatie en zelfwerkzaamheid).

Toen de BSC verscheen hebben overheden met elkaar afgesproken de code na te leven bij de inrichting van hun dienstverlening. Uitvoeringsorganisaties en gemeenten werden ook opgeroepen om de BSC te operationaliseren in een kwaliteitshandvest. In de periode 2005-2010 is de BSC breed omarmd. Diverse commissies, plannen, actieprogramma's en andere documenten maken melding van de BSC als uitgangspunt en toetssteen voor dienstverlening. Maar, zoals in de BSC zelf staat '[BSC] is geen dwingend keurslijf, want overheden mogen zelf bepalen welke normen zij naleven en welke niet'.<sup>40</sup>

### **3.2.3 De gemeente als toegangspoort**

Het OL2000-idee van een gemeenschappelijk loket als toegang tot de overheidsdienstverlening is in 2005 opgepakt door de commissie-Jorritsma,<sup>41</sup> ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

---

<sup>40</sup> *Burger Service Code*, Werkschrift, p. 2.

<sup>41</sup> *Publieke dienstverlening, professionele gemeente. Visie 2015*. Commissie gemeentelijke dienstverlening/commissie-Jorritsma. Juni 2005.

(VNG). De gemeente is volgens deze commissie de juiste plaats voor zo'n voorlichtingsloket. De gemeente staat immers dicht bij de burger. Gemeenten zien zich vanaf dat moment als 'het loket' voor toegang tot overheidsdienstverlening. In 2015 moet de gemeente volgens Jorritsma op deze manier daadwerkelijk voor burgers de functie vervullen van toegangspoort tot de overheidsdienstverlening.

In de discussies rond het plan van de commissie-Jorritsma is overigens wel gesteld dat burgers ook direct terecht moeten kunnen bij de loketten van andere publieke organisaties. Maar in de visie van Jorritsma heeft dit niet de voorkeur. Verder laat de commissie in het midden of de gemeente de toegangspoort voor 'alle' dienstverlening is, of dat het alleen digitale dienstverlening betreft. Ook doet de commissie geen uitspraken over de reikwijdte van de overheidsdienstverlening die via de gemeenten bereikbaar moet worden. We nemen aan dat het gaat over de dienstverlening van gemeenten, provincies, waterschappen en departementen.

Het idee van de commissie-Jorritsma wordt uitgewerkt in het 'Antwoord Concept'.<sup>42</sup> Volgens dit concept kan een burger voor iedere vraag terecht bij de gemeente. De gemeente geeft antwoord of verwijst door naar de juiste overheidsorganisatie. Gemeenten streven ernaar 80% van de vragen in één keer te beantwoorden. Dat moet in eerste instantie gerealiseerd worden door zogenoemde Klant Contact Centra (KCC's). Dit zijn telefooncentrales waar burgers als eerste terechtkomen met hun vraag. Zij zorgen ervoor dat de beller (telefonisch) terechtkomt op de plaats waar de vraag beantwoord wordt. Gemeenten zijn inderdaad massaal aan de slag gegaan met het inrichten van KCC's, de implementatie van het 014-nummer en het invoeren van het Antwoord Concept.

### 3.2.4 Afgestemde dienstverlening achter de toegangspoort

Het idee van de gemeente als toegangspoort naar de dienstverlening van de hele overheid werd in 2006 door de andere overheden ondersteund. In een gezamenlijke verklaring stellen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zich achter het doel om administratieve lasten

---

<sup>42</sup> De naam is later veranderd in 'Antwoord @'. 2007.

te reduceren voor burger en ondernemer.<sup>43</sup> Zin één van deze Verklaring luidt: 'Als het om dienstverlening gaat beschouwen burgers en bedrijven de overheid als één.' Om dat mogelijk te maken wil de overheid inzetten op de elektronische overheid (e-overheid). Het perspectief van burgers en ondernemers is bij die ontwikkelingen leidend. Dat is geheel volgens de lijn van de BSC en het Antwoord Concept.

In zes punten schetsen de gezamenlijke overheden het toekomstbeeld van dienstverlening:

- transparante overheid: informatie over rechten en plichten is eenduidig, begrijpelijk en vindbaar;
- eenmalige gegevensverstrekking: informatie die bij de overheid bekend is hoeft niet meer te worden verstrekt;
- niemand van het kastje naar de muur: informatie wordt overheidsbreed gedeeld;
- vermindering administratieve lasten: afhandeling van zaken is zo eenvoudig, inzichtelijk (te volgen) en goedkoop mogelijk;
- alle kanalen open, keuzevrijheid: burgers, bedrijven en instellingen maken zelf uit langs welk kanaal zij de overheid benaderen;
- via de gemeenten is het mogelijk de overheidsdienstverlening te bereiken, maar burgers en ondernemers moeten ook direct bij de juiste instantie terecht kunnen.

In 2011 leggen deze overheden nogmaals hun ambities voor dienstverlening vast in de *Overheidsbrede visie op dienstverlening*, nu tot 2020.<sup>44</sup> De principes 'één overheid voor burger en ondernemer' en 'de vraag staat centraal' vinden we ook hier weer terug. De gemeente is hier niet expliciet genoemd als 'eerste overheid', maar als vangnet. Een burger moet in ieder geval daar met zijn vraag terecht kunnen. Belangrijk is dat de overheid in dit document het digitale kanaal aanwijst als voorkeurskanaal, omdat de overheid daarmee kostenbesparingen kan realiseren. Maar, zo valt ook in de Visie te lezen: voor de burger blijft persoonlijk contact met de overheid mogelijk.

---

**43** *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met elektronische overheid!* Verklaring, vast te stellen bij gelegenheid van het Bestuurlijk Overleg van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, 2006.

**44** *Overheidsbrede visie op dienstverlening*. Bestuurlijke regiegroep E-overheid en dienstverlening 2011, <http://e-overheid.nl/onderwerpen/e-overheid/visie-op-dienstverlening>

### 3.3 Beleidsambities resulteren in technische oplossingen

Parallel aan de hiervoor geschetste beleidsontwikkelingen, loopt het spoor van de technische realisatie. Daarmee bedoelen we het daadwerkelijk maken van ICT-systemen en afsprakenstelsels. Belangrijk onderdeel daarvan is de ontwikkeling van de basisregistraties en andere technische bouwstenen die de infrastructuur vormen voor digitale dienstverlening. Deze worden voor een belangrijk deel gerealiseerd binnen het Nationaal Uitvoerings Programma (NUP) en de opvolger i-NUP.

Het grootste deel van de bouwstenen binnen het i-NUP zijn registraties (dertien bouwstenen) of voorzieningen om informatie tussen die registraties te delen (drie bouwstenen). Vijf bouwstenen hebben betrekking op de daadwerkelijke interactie of transactie met burgers. Dat zijn de Webrichtlijnen, Samenwerkende Catalogi, Mijn Overheid, Antwoord © 14+netnummer en Antwoord © Contentvoorziening. Deze bouwstenen zijn technisch van aard. Zij schrijven niet voor hoe digitale dienstverlening er voor de burger uit moet zien. Bovendien is een van die bouwstenen (Antwoord Contentvoorziening) per 1 juli 2011 gestopt en niet langer beschikbaar.<sup>45</sup>

Voor de implementatie van de Webrichtlijnen wordt een inhaalslag aangekondigd. In de loop van 2011 bleek namelijk dat noch de Rijksoverheid, noch andere overheden zich aan de afspraak hadden gehouden om aan deze criteria te voldoen. Van alle gemeenten voldeed op dat moment 2% aan de Webrichtlijnen.<sup>46</sup> Gehandicaptenorganisaties luiden daarover de noodklok.<sup>47</sup> Op basis van een nieuwe afspraak tussen gemeenten en de Rijksoverheid is bepaald dat gemeentelijke websites eind 2015 aan de Webrichtlijnen moeten voldoen. Zij moeten daarvoor het keurmerk van de Stichting Waarmerk Drempeelvrij verkrijgen.<sup>48,49</sup>

---

<sup>45</sup> Zie: [www.antwoord.nl/producten,antwoord--contentcollectie](http://www.antwoord.nl/producten,antwoord--contentcollectie)

<sup>46</sup> Slechts 11 van de 400 gemeenten hebben een toegankelijke website. Viziris, persbericht 30 november 2012.

<sup>47</sup> Viziris, brief aan de Tweede Kamer, grote ICT-projecten van de overheid, DigiD en Webrichtlijnen, 16 februari 2011.

<sup>48</sup> <http://e-overheid.nl/onderwerpen/e-overheid/over-i-nup>

<sup>49</sup> [www.webrichtlijnen.nl/actueel/brief-aan-de-kamer-over-i-nup-webrichtlijnen-zijn-verplicht](http://www.webrichtlijnen.nl/actueel/brief-aan-de-kamer-over-i-nup-webrichtlijnen-zijn-verplicht)

De minister van BZK zegt te werken aan een algemene maatregel van bestuur voor gemeenten die niet voldoen aan de Webrichtlijnen. In een brief eind 2012 is hij minder stellig en legt hij uit dat het in bepaalde gevallen niet doenlijk is om aan de richtlijnen te voldoen. Hij wijst op de verantwoordelijkheid van overheden om eigen beleid aangaande toegankelijkheid te voeren. 'Kan dat niet in alle redelijkheid via het internet vormgegeven worden, dan dient een alternatief beschikbaar te worden gesteld.'<sup>50</sup>

Ook de Europese Unie wijst op het belang van toegankelijke overheidswebsites. Op dit moment (voorjaar 2013) ligt ter besluitvorming bij de lidstaten een EU-richtlijn inzake toegankelijkheid van overheidswebsites. Deze benoemt een aantal essentiële overheidsdiensten die via de overheidswebsites toegankelijk moeten zijn. Het gaat onder meer om sociale zekerheid, diensten gerelateerd aan gezondheid, werk zoeken en de afgifte van persoonlijke documenten.<sup>51</sup> De Nederlandse overheid zal deze richtlijn niet overnemen.<sup>52</sup> Als redenen worden genoemd dat er nationaal genoeg waarborgen zijn voor toegankelijkheid en dat overname van de richtlijn kostenverhogend werkt.

Een andere technische bouwsteen die relevant is voor burgers is de Samenwerkende Catalogi. Dit is een verwijzingsmechanisme voor productinformatie van lokale, regionale en landelijke overheidsorganisaties waarmee informatie voor de burger beter vindbaar wordt.<sup>53</sup> Er wordt onder meer gebruikgemaakt van de Uniforme Productnamen Lijst (UPL), een lijst met standaardnamen om ervoor te zorgen dat verschillende organisaties voor dezelfde producten dezelfde benaming hanteren. Ook verwijst de UPL naar diensten van andere organisaties door middel van een zoekfunctie op de website.

Mijn Overheid vergroot de transparantie van de overheid door voor burgers inzichtelijk te maken hoe zij geregistreerd staan bij de overheid.

---

**50** Webrichtlijnen. Brief aan de Tweede Kamer, Ministerie van BZK 26 november 2012.

**51** [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1305\\_nl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1305_nl.htm)

**52** [www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/01/11/aanbiedingsbrief-met-informatie-over-nieuwe-commissievoorstellen/aanbiedingsbrief-met-informatie-over-nieuwe-commissievoorstellen.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/01/11/aanbiedingsbrief-met-informatie-over-nieuwe-commissievoorstellen/aanbiedingsbrief-met-informatie-over-nieuwe-commissievoorstellen.pdf)

**53** [www.logius.nl/producten/toegang/samenwerkende-catalogi](http://www.logius.nl/producten/toegang/samenwerkende-catalogi)

Ook kunnen burgers digitaal berichten ontvangen van de overheid en de status van aanvragen van producten of diensten volgen. In 2012 waren er 200.000 gebruikers van Mijn Overheid en de Berichtenbox.<sup>54</sup>

Met het 14+netnummer van Antwoord © krijgen gemeenten, zoals eerder vermeld, één telefonische ingang, waar de burger terecht kan met al zijn vragen.

### 3.4 Hoe zit het eigenlijk met het beleid rond digivaardigheid van de Nederlandse burger?

De vorige twee paragrafen gaan over het beleid van de overheid en de wijze waarop zij die tot uitvoering wil brengen. We zien dat de ontwikkeling en implementatie van technische bouwstenen op dit moment de meeste aandacht krijgen. Hoe zit het met de burger? Meer specifiek: is er ook gericht beleid om de burger toe te rusten op een digitale overheid? En aan de andere kant: is er concreet beleid om bij de ontwikkeling van de digitale overheid af te stemmen op vaardigheden van burgers en programma's daarvoor?

#### 3.4.1 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden in het beleid

We hebben eerder de Europese onderzoeken naar laaggeletterdheid aangehaald. Voor heel Europa is een langetermijnstrategie ontwikkeld gericht op een hogere geletterdheid en een betere uitgangspositie van Europa als kenniseconomie. Die strategie gaat ervan uit dat in onze huidige informatiemaatschappij alleen lezen en schrijven niet meer voldoende zijn. De laatste jaren wordt met het begrip 'geletterdheid' dan ook een veel breder pakket aan noodzakelijke basisvaardigheden bedoeld. Het gaat niet alleen om lezen en schrijven, maar ook om rekenen, het begrijpen en gebruiken van informatie.<sup>55</sup>

Recent zijn digitale vaardigheden toegevoegd aan het basispakket vaardigheden waarover de burger moet beschikken om te participeren en zich te ontplooiën. Geletterdheid omvat in de nieuwe gangbare definitie: lezen, schrijven, rekenen, luisteren, spreken én het kunnen gebruiken

---

<sup>54</sup> [www.logius.nl/actueel/nieuwsbrieven/koppelvlak/juni-2012](http://www.logius.nl/actueel/nieuwsbrieven/koppelvlak/juni-2012)

<sup>55</sup> Actieplan laaggeletterdheid 2011-2015, kabinet 2011 en Activiteitenplan bij het Actieplan Laaggeletterdheid. Stichting Lezen & Schrijven 2011.



van alledaagse technologie om te communiceren en om te gaan met informatie.

Het kabinet heeft deze nieuwe en bredere visie op laaggeletterdheid vertaald in het Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015 en dat is geconcretiseerd in een Activiteitenplan. Het Actieplan is grotendeels gericht op het bestrijden van de laaggeletterdheid in de zin van lezen en schrijven. Digitale basisvaardigheden hebben daarin (nog) een bescheiden plaats en worden vooral gezien in relatie tot duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Het aanbod aan educatietrajecten voor volwassenen zal zich moeten richten op zowel laaggeletterdheid als digitale vaardigheden. Het kabinet spreekt hiervoor zowel de minister van SZW aan als de minister van EZ die verantwoordelijk is voor de digivaardigheid van de Nederlandse beroepsbevolking.

### 3.4.2 Aandacht digivaardigheid in de praktijk

Het ministerie van EZ voert samen met het bedrijfsleven en maatschappelijke partners het programma Digivaardig en Digibewust uit. Aanvankelijk was het bestrijden van digibetisme speerpunt, later is de economische invalshoek steeds belangrijker geworden en staat de digivaardigheid van de beroepsbevolking centraal. Ook wordt aandacht besteed aan scholieren, bijvoorbeeld hoe zij veilig kunnen internetten. Onderzoeken en projecten zijn op deze doelgroepen gericht, hoewel er vorig jaar nog wel een helpdesk is ingericht voor burgers met computerproblemen.<sup>56</sup>

We willen twee voorbeelden noemen van een landelijk trainingsaanbod gericht op het vergroten van digitale vaardigheden. Stichting Expertisecentrum ETV ontwikkelt programma's en oefenmaterialen voor het versterken van de basisvaardigheden van laagopgeleide en laaggeletterde burgers. Naast programma's voor taal en rekenen zijn er programma's en oefenmaterialen voor het omgaan met digitale apparaten en met internet ('Klik en tik').<sup>57</sup> Een tweede voorbeeld is het project Digisterker dat de cursus 'Werken met de e-overheid' aanbiedt.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> [www.digivaardigdigiveilig.nl/nieuws/P0/tineke-netelenbos-opent-helpdesk-in-strijd-tegen-digitale-kloof](http://www.digivaardigdigiveilig.nl/nieuws/P0/tineke-netelenbos-opent-helpdesk-in-strijd-tegen-digitale-kloof)

<sup>57</sup> <http://www.etv.nl/index.cfm?act=programma.detail&pid=104>

<sup>58</sup> Digisterker is een samenwerkingsverband van een aantal organisaties waaronder bibliotheken, UWV, de Belastingdienst en enkele gemeenten. <http://www.novay.nl/projecten/digisterker/12417>

### 3.4.3 Afstemming

De nieuwe visie op het bestrijden van en omgaan met laaggeletterdheid lijkt zich vooralsnog niet te vertalen naar specifieke aandacht in de programma's over de digitale overheid of aanpassingen in digitale dienstverlening om deze geschikt te maken voor laaggeletterden en minder digivaardige burgers.

## 3.5 Conclusie: Wat is digitale dienstverlening volgens de overheid?

Dienst verlenen aan de burger, vanuit zijn vraag en vanuit zijn logica: dat was wat de overheid oorspronkelijk voor ogen had met digitale dienstverlening. Uit de geschetste ontwikkeling maken wij op dat de burger feitelijk steeds meer uit beeld raakt. Het burgerperspectief van de BSC zien we niet meer terug in het huidige beleid rond digitale dienstverlening. De Webrichtlijnen, gericht op de technische toegankelijkheid ook voor de gehandicapte burger, zijn telkens punt van discussie en de implementatie stagneert. De Europese richtlijn over toegankelijkheid wordt door het kabinet niet overgenomen met als reden dat in Nederland voldoende waarborgen voor een toegankelijke digitale overheid zijn. We zullen in hoofdstuk 6 zien of dit argument steekhoudend is.

Er is geen gericht beleid om te voorzien in toegankelijkheid van de digitale overheid voor laaggeletterden en minder digivaardige burgers en er is geen specifiek beleid om de (minder vaardige) burger toe te rusten voor een digitale overheid.

In het uitgangspunt van de keuzevrijheid van communicatiekanalen is een verschuiving naar sturing op het gebruik door de burger van het digitale kanaal (het voorkeurskanaal van de overheid). Hierbij wordt geen relatie gelegd naar digitale voorkeuren en mogelijkheden van burgers of specifieke groepen waarop de digitale dienstverlening zich richt. Het betrekken van burgers in de ontwikkeling van het digitale kanaal komen we nergens meer tegen. Dat, terwijl co-creatie en burgerparticipatie de laatste jaren juist aan populariteit hebben gewonnen!

Wij trekken de conclusie dat de overheid de burger langzamerhand uit het oog verliest en dat de inspanningen er vooral op gericht zijn om een technische infrastructuur op te zetten. In de beleidsdocumenten staat de burger nog steeds centraal, maar bij de uitwerking komen we ze niet

meer tegen. Feitelijk ontbreekt een overheidsbrede strategie om digitale diensten daadwerkelijk bereikbaar en toegankelijk te maken en de burger bij die inspanningen te betrekken.

# Hoofdstuk 4

## Digitale dienstverlening in de praktijk

### 4.1 Inleiding

Hoe ziet digitale dienstverlening er nu in de praktijk uit? In dit hoofdstuk beschrijven we in vogelvlucht hoe gemeenten en de uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, SVB en UWV het beleid hebben vertaald naar de praktijk. We zoomen in op juist deze organisaties, omdat zij relatief veel contacten met burgers (klanten) hebben. Hoe burgers gebruikmaken van hun diensten komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

### 4.2 Gemeenten en digitale dienstverlening

#### 4.2.1 De gemeentelijke website en digitale diensten

De gemeentelijke website is de toegang tot de gemeentelijke digitale dienstverlening. Daarin zijn de volgende vormen van diensten te onderscheiden: het aanbieden van informatie over diensten, procedures, raadsbesluiten en plaatselijke nieuwtjes, het aanbieden van formulieren om diensten en producten aan te vragen, de mogelijkheid om digitaal meldingen te doen of diensten aan te vragen en af te handelen en het bieden van statusinformatie.

Alle gemeenten hebben een website, soms zelfs meerdere. Bijvoorbeeld als een gemeente een apart Wmo-loket heeft,<sup>59</sup> deelneemt aan een Werkplein<sup>60</sup> of aan een intergemeentelijk samenwerkingsverband.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Zie bijvoorbeeld de gemeente Heerlen: [www.wmoloketheerlen.nl](http://www.wmoloketheerlen.nl)

<sup>60</sup> Zie bijvoorbeeld Werkplein Eemsdelta: [www.werkpleineemsdelta.nl](http://www.werkpleineemsdelta.nl)

<sup>61</sup> Zie bijvoorbeeld C.J.G. Oosterschelderegio: [www.cjgoosterschelderegio.nl](http://www.cjgoosterschelderegio.nl)

Gemeenten zijn als autonome bestuurslaag vrij in het inrichten van de digitale dienstverlening. De enige norm die nu geldt is dat hun websites voor 2015 moeten voldoen aan de (technische) Webrichtlijnen. Er is dan ook grote variatie te zien in de lay-out en inrichting van de websites, gebruikte zoekingen, zoektermen en zoekpaden. De aangeboden informatie is evenzo verschillend: in omvang, reikwijdte, taal en beelden. Sommige gemeenten hebben een deel van de informatie gekocht van een externe aanbieder. Dit is standaardinformatie die aangepast moet worden aan de lokale situatie. Soms nemen gemeenten hierin ook informatie op over diensten en producten die andere overheden aanbieden. Andere gemeenten beperken de informatie op hun website tot de eigen producten en diensten.

Vrij gebruikelijk is dat er op de website een 'digitaal loket' is opgenomen. Gemeenten verstaan daar echter niet allemaal hetzelfde onder. Bij de ene gemeente is het digitale loket een lijst met gemeentelijke producten en diensten. Soms bevat de lijst ook een beschrijving van die diensten. Bij andere gemeenten kun je bij het digitale loket aanvragen doen met pdf's of via DigiD. Bij weer andere gemeenten is het digitale loket het onderdeel waar je uitsluitend na inloggen met DigiD met de gemeente kunt communiceren.

#### 4.2.2 Operatie NUP

Gemeenten worden bij de ontwikkeling van hun digitale dienstverlening ondersteund vanuit het programma Operatie NUP. Dit wordt uitgevoerd door het Kwaliteits Instituut Nederlandse Gemeenten (KING), in opdracht van de VNG. Het programma 'helpt gemeenten op het gebied van digitale dienstverlening een stap verder.'<sup>62</sup> Gemeenten zetten op dit moment grote stappen bij het implementeren van technische bouwstenen voor de e-overheid die we eerder noemden in paragraaf 3.3. Het gaat hierbij voornamelijk om het inrichten van een – noodzakelijke – infrastructuur, niet om het realiseren van digitale diensten.

#### 4.2.3 Volwassenheid van gemeentelijke digitale dienstverlening

Om de ontwikkeling van de gemeentelijke digitale dienstverlening te volgen wordt er periodiek een benchmarkonderzoek uitgevoerd.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> <http://new.kinggemeenten.nl/over-operatie-nup>

<sup>63</sup> *Benchmark digitale dienstverlening 2012*. Ernst & Young 2012.

Dit meet de voortgang aan de hand van drie niveaus van volwassenheid of ontwikkelingsfase:

- 1 Het digitale loket van de gemeente bevat slechts informatie over de dienst of het product.
- 2 Het digitale loket biedt de mogelijkheid formulieren te downloaden om de dienst of het product aan te vragen via de klassieke weg (opsturen, brengen, eventueel mailen).
- 3 De dienst of het product kan volledig digitaal worden afgenomen met behulp van DigiD.

Uit de Benchmark Digitale Dienstverlening 2012 blijkt dat het volwassenheidsniveau recent sterk is gestegen na een periode van geringe ontwikkeling. Burgers kunnen bij gemeenten 59% van de meest gevraagde producten volledig digitaal afnemen. Van 14% van de aan te vragen diensten is alleen een formulier te downloaden. Voor 27% van de diensten en producten is alleen informatie beschikbaar.<sup>64</sup> Ook hebben gemeenten de zoekmachines verbeterd, hoewel deze nog steeds niet voldoen aan de Webrichtlijnen. Daardoor lukt bijvoorbeeld zoeken met een fout gespeld trefwoord doorgaans niet.

Zwakke punten zijn nog steeds de statusinformatie, beschikbaarheid en actualiteit van de informatie. Bij slechts 38% van de gemeenten heeft de burger inzicht in de status van zijn of haar aanvraag. De bereikbaarheid (*uptime*) van gemeentelijke websites scoort in meerderheid onder de norm van 99,9%. Er zijn maar 55 gemeentelijke websites (13,9%) die op dit aspect voldoen.<sup>65</sup> De meest opvallende bevinding is dat de helft van de gemeenten geen 100% actuele informatie verstrekt.

Ook uit dit onderzoek blijkt nog eens dat er grote verschillen tussen gemeenten zijn en dat ook de mate waarin hun digitale dienstverlening is ontwikkeld uiteenloopt.

---

<sup>64</sup> De benchmark meet alleen de technische functionaliteiten. Hij meet niet het gebruiksgemak waarmee de diensten aan te vragen zijn.

<sup>65</sup> [www.automatiseringids.nl/nieuws/2012/42/bereikbaarheid-gemeentelijke-websites-niet-goed](http://www.automatiseringids.nl/nieuws/2012/42/bereikbaarheid-gemeentelijke-websites-niet-goed)

## 4.3 Uitvoeringsorganisaties

Vijftien uitvoeringsorganisaties die veel contact hebben met burgers zijn verenigd in een informeel samenwerkingsverband: de Manifestgroep.<sup>66</sup> De Manifestgroep biedt een platform voor het delen van ervaringen met het ontwikkelen van digitale dienstverlening. De leden onderkennen het belang van een gemeenschappelijk kader voor dienstverlening. Ook hebben zij in het verleden gezamenlijk enkele elektronische voorzieningen ontwikkeld, zoals DigiD en de Berichtenbox.<sup>67</sup> Daarnaast zijn gezamenlijke portals opgezet, die voor levensgebeurtenissen van burgers toegang bieden tot informatie en diensten van meerdere uitvoeringsorganisaties. Zo biedt het portal 'Onderwijs en bijverdienen'<sup>68</sup> toegang tot diensten van SVB, DUO, UWV, Belastingdienst en het College van Zorgverzekeraars. De organisaties volgen overigens wel ieder hun eigen weg in de digitalisering van de dienstverlening.

Hierna beschrijven we kort de digitale dienstverlening van drie uitvoeringsorganisaties die zijn aangesloten bij de Manifestgroep: de Belastingdienst, de SVB en het UWV. Zij hebben ieder een andere aanpak en opzet van digitale dienstverlening.

### 4.3.1 De Belastingdienst: zichtbare digitale dienstverlening

Digitale dienstverlening is voor de Belastingdienst al langer een belangrijk speerpunt. De Belastingdienst heeft de informatiestroom en haar werkproces omgedraaid. Zij vult steeds meer gegevens vooraf in die voorheen werden gebruikt voor controle achteraf. De burger controleert en hoeft minder gegevens zelf in te vullen, een van de doelstellingen van de e-overheid. De noodzaak om vergaand te digitaliseren was vooral economisch: omdraaiing van de gegevensstroom leidt tot een besparing. De Belastingdienst is stap voor stap het pad opgegaan om het voor de burger makkelijker te maken en tegelijkertijd zelf bedrijfsvoordelen te behalen. Intensieve mediacampagnes begeleiden die ontwikkeling. ('Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker' of '32 maart bestaat

---

<sup>66</sup> De Manifestgroep bestaat uit o.a.: UWV, SVB, BD, DUO, RDW, IND, CAK, CIZ, CBS, KvK.

<sup>67</sup> <https://mijn.overheid.nl/help/extra/voor/berichtenbox>

<sup>68</sup> <http://onderwijsenbijverdienen.overheid.nl/Bijverdienen/Bijverdienen/Kennisbank-Bijverdienen/home?init=true>

niet'.<sup>69</sup>) Bij digitale dienstverlening door de overheid denkt de burger vaak het eerst aan de Belastingdienst.

De Belastingdienst slaagt er op dit moment in bijna alle gegevens in te vullen op het digitale formulier voor de jaarlijkse aangifte loonbelasting. Burgers maken steeds vaker gebruik van deze digitale aangiften. De Belastingdienst is door haar voortvarende, vergevorderde en media-genieke aanpak in onze optiek een voorbeeld van een 'zichtbare overheid'. Eén kanttekening willen wij daarbij plaatsen: het wordt hoe langer hoe moeilijker de aangifte op papier te doen. Niet iedereen kan met het digitale belastingloket uit de voeten. Belangrijk is daarom dat het papieren kanaal blijft bestaan en er vangnetten zijn zoals de belastinghulp van het Juridisch Loket, de vakbonden en ouderenbonden.

#### 4.3.2 Het UWV: terugtrekkende persoonlijke dienstverlening

Het UWV<sup>70</sup> is een voorbeeld van een 'terugtrekkende overheid'. Vanwege bezuinigingen wordt het aantal Werkpleinen teruggebracht van 135 naar dertig in 2015.<sup>71</sup> Het aantal werkcoaches wordt geminimaliseerd. Daarom is het UWV bezig de persoonlijke klantcontacten te vervangen door digitale dienstverlening. Uiteindelijk moet 90% van alle dienstverlening en communicatie uitsluitend digitaal verlopen via een persoonlijke login op [www.werk.nl](http://www.werk.nl).<sup>72</sup>

Het UWV is bezig de website technisch verder te ontwikkelen. Dat gaat niet zonder problemen, gezien de vele Kamervragen en klachten van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden.<sup>73</sup> Het UWV verwijst cliënten die niet met de computer overweg kunnen naar bibliotheken waar zij (mogelijk) geholpen kunnen worden door vrijwilligers. Ook wordt op sommige plekken instructie gegeven of daarnaar doorverwezen.<sup>74</sup>

---

69 [www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/03/26/32-maart-bestaat-niet.html](http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2012/03/26/32-maart-bestaat-niet.html)

70 Wij beschouwen, net als de burger, het UWV als één, dus zonder het onderscheid dat UWV intern maakt tussen UWV Werkbedrijf en UWV.

71 *Jaarplan 2012*, UWV. *Jaarplan 2013*, UWV. [https://www.werk.nl/werk\\_nl/werknemer/contact/werkplein/verhuisberichten](https://www.werk.nl/werk_nl/werknemer/contact/werkplein/verhuisberichten)

72 <https://www.clientenraad-uwv.nl/0/nieuws/artikel/716/clientenraad-komt-met-visienota-op-dienstverlening-via-de-werkpleinen>

73 <http://ibestuur.nl/kladblok/uwv-nieuwe-stijl-gaat-dat-werken>; [www.landelijkeclientenraad.nl/Content/Downloads/LCR%20TK%2013-0035%20brief%20website%20UWV%2018032013.pdf](http://www.landelijkeclientenraad.nl/Content/Downloads/LCR%20TK%2013-0035%20brief%20website%20UWV%2018032013.pdf); [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/07/beantwoording-kamervragen-over-de-storing-op-de-website-van-het-uwv.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/07/beantwoording-kamervragen-over-de-storing-op-de-website-van-het-uwv.html); [www.opgelicht.nl/fileadmin/editorial/redactie/vragen\\_SP\\_mobideta.pdf](http://www.opgelicht.nl/fileadmin/editorial/redactie/vragen_SP_mobideta.pdf)

74 *E-loket op 1. Signaleren en doorverwijzen van digibeten*. Novay 2011.



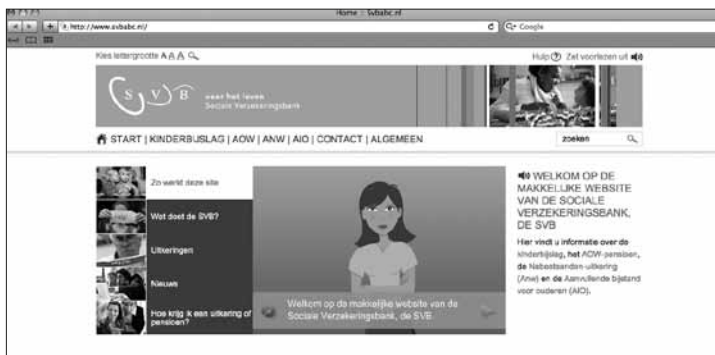
In hoofdstuk 5 gaan we dieper in op de gevolgen van deze aanpak voor burgers.

#### 4.3.3 SVB: onzichtbare digitale dienstverlening

De SVB is een voorbeeld van een 'onzichtbare overheid'. De SVB gebruikt voor haar dienstverlening gegevens die elders binnen de overheid bekend zijn. Hiermee vermindert zij het aantal klantcontacten en kan zij proactief diensten leveren. Bijvoorbeeld door de dienstverlening te starten op basis van wijzigingen in de Basisregistratie Personen (BRP).

Het uitkeren van kinderbijslag is daar een goed voorbeeld van. Wanneer je een 'aangifte geboorte' doet bij de gemeente, ontvang je enige tijd later een brief van de SVB. De strekking van de brief is ongeveer de volgende: 'We hebben doorgekregen dat u een kind hebt aangegeven. Wij gaan over tot het uitkeren van kinderbijslag. Stuur ons een bericht als u geen kinderbijslag wilt.' Dit is een voorbeeld van proactieve digitale dienstverlening.

De SVB biedt daarnaast meerdere digitale diensten aan op haar website, zoals aanvragen pensioenoverzicht, tegemoetkoming onderhoudskosten gehandicapt kind (TOG) en aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). De website van de SVB bevat ook een versie 'gemakkelijke' site, met grote letters, gesproken woorden in gemakkelijke taal



Figuur 3 De makkelijke website van de SVB

#### 4.4 Conclusie: Hoe ziet digitale dienstverlening er in de praktijk uit?

Op basis van gezamenlijke beleidsuitgangspunten en landelijke bouwstenen kiest iedere overheid en iedere gemeente voor een eigen inrichting van zijn digitale dienstverlening. De burger heeft daarom te maken met meerdere digitale loketten, met ieder een eigen 'gebruiksaanwijzing'.

Onder het realiseren van digitale dienstverlening verstaan veel gemeenten het implementeren van de e-overheidsbouwstenen voor de verdere ontwikkeling van hun technische infrastructuur. Het realiseren van de concrete digitale diensten en de wijze waarop dat wordt aangeboden, kunnen gemeenten (in tegenstelling tot de infrastructuur) naar eigen inzicht vormgeven. We zien dan ook een grote diversiteit in de gemeentelijke websites, zowel in vormgeving en aard van het aanbod als in de mate van volwassenheid en geboden functionaliteit. Op dit moment is het zo dat de overheidsorganisatie die het dichtst bij de burger staat (de gemeente) nog niet alle dienstverlening digitaal op een 'volwassen' manier aanbiedt.

De drie beschreven uitvoeringsorganisaties ontwikkelen hun digitale dienstverlening ieder op hun eigen manier. Zo richten ze zich op het koppelen van gegevens waardoor burgers met een lage inspanning diensten af kunnen nemen (SVB). Ook zien we dat ze zich juist profileren met hun digitale dienstverlening en de burger zo veel mogelijk werk uit handen nemen (Belastingdienst). Tot slot zien we een organisatie gedreven door bezuinigingen die streeft naar minder fysiek contact, maar nog geen volwaardig alternatief heeft voor deze baliecontacten (UWV).

Wanneer we uit burgerperspectief naar deze veelvormigheid kijken, vragen we ons af wat er met het uitgangspunt 'de logica van de burger die de overheid als een geheel beschouwt' is gebeurd. Vaak hebben burgers, bijvoorbeeld naar aanleiding van een levensgebeurtenis, meerdere diensten van verschillende overheden nodig. Bijvoorbeeld van gemeenten, uitvoeringsorganisaties en private of semiprivate partijen. Dit betekent dat ze de weg daarnaartoe moeten weten en hun weg op de verschillende websites moeten zien te vinden. Een voorbeeld: informatie

voor werkzoekenden is verspreid te vinden over wel zeven websites.<sup>75</sup> De technische mogelijkheden laten het toe om de burger via één website toegang te geven tot alle overheidsdiensten, maar op de een of andere manier is iedere overheid toch zijn eigen weg gegaan. Eigenlijk zijn de fysieke loketten dus een-op-een vervangen door digitale loketten.



Figuur 4 Informatie voor werkzoekenden

<sup>75</sup> Zoals: werk.nl, mijn gemeente.nl, mijn werkplein.nl, mijn nuwv.nl, weethoehetzit.nl, ikkan.nl, berekenuwrecht.nl, regelhulp.nl

## Hoofdstuk 5

# De praktijk van de burger: gebruik en bruikbaarheid van digitale overheidsdiensten

### 5.1 Inleiding

In het voorafgaande hebben we het gehad over digitale vaardigheden van burgers, het beleid van de overheid en het aanbod van digitale dienstverlening. In dit hoofdstuk willen we kijken naar de praktijk van de burger. Langs welke weg willen burgers met de overheid communiceren? Maken burgers wel gebruik van digitale overheidsvoorzieningen? Welke burgers zijn dat en wat zijn hun ervaringen? Welke burgers doen dat niet en waarom niet?

Tot onze grote verrassing is er weinig onderzoek gedaan naar het gebruik van overheidswebsites, de waardering ervan en de ervaringen van verschillende doelgroepen met digitale dienstverlening. In het licht van de aanvankelijke bedoelingen van digitale dienstverlening, zou je verwachten dat overheden regelmatig peilen of die dienstverlening in de praktijk nog aansluit bij behoeften en mogelijkheden van de burger. Wij verwachtten klanttevredenheidsonderzoeken te vinden die de tien codes van de Burger Service Code (in hoofdstuk 3 besproken) als normenkader hanteren.

Ook vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering hadden wij verwacht dat raadplegingen en zoekacties structureel gemonitord zouden worden. Bijvoorbeeld om herstellkosten door missers in digitale dienstverlening te voorkomen en te zoeken naar manieren om het bereik te vergroten.

In dit hoofdstuk baseren we ons op het beperkte aantal beschikbare landelijke onderzoeken, op onze eigen praktijkervaring, op gesprekken met sleutelpersonen en op weblogs over toegankelijkheid van digitale overheidsdiensten. Ook gaan we in op het gebruik van digitale diensten door de twee eerdergenoemde doelgroepen die deelnamen aan onze workshops over digitale dienstverlening.

## 5.2 Voorkeur kanaal afhankelijk van de persoonlijke situatie

Van de Wijngaert, Van Dijk en Ten Tije deden in 2010 onderzoek naar het gebruik van elektronische diensten van de overheid.<sup>76</sup> In dat jaar heeft 86% van de burgers met internet wel eens een overheidswebsite bezocht. Dat gebeurde vooral om informatie of contactgegevens te zoeken. Slechts 20% van de burgers heeft daadwerkelijk digitaal een transactie met de overheid uitgevoerd, dat wil zeggen een dienst afgenomen. Dit betekent allereerst dat veruit het grootste deel van de burgers met een internetverbinding de sites van de overheid weet te vinden. De overheid lijkt er daarentegen maar in beperkte mate in te slagen de slag te maken van het bezoeken van een website naar het aangaan van een transactie.<sup>77</sup>

Het is dus maar een kleine groep die écht digitaal diensten afneemt. Daarbij is er een verschil tussen het soort diensten dat van de gemeenten respectievelijk de uitvoeringsorganisaties wordt afgenomen. Bij gemeentelijke diensten gaat het vooral om de meer eenvoudige handelingen. Denk aan het sturen van een mailtje, het maken van een afspraak voor het afhalen van een paspoort en het doen van een melding openbare ruimte. Bij de uitvoeringsorganisaties gaat het vaker om het doen van aanvragen. Bijvoorbeeld voor zorgtoeslag, huurtoeslag, WW en studiefinanciering.

We vermelden hier nog enkele opvallende punten uit dit onderzoek. Allereerst het feit dat degenen die daadwerkelijk digitale diensten afnemen een hele specifieke selectie uit de bevolking zijn. Het zijn vooral hoog- tot zeer hoogopgeleide mannen tussen 35 en 55 jaar met veel internetervaring. Dit blijkt een meer precieze selectie te zijn uit de groep met de betere digitale vaardigheden die we in hoofdstuk 2 beschreven.

Een ander punt dat uit dit onderzoek naar voren komt, is de kloof tussen de welwillende houding tegenover digitale diensten en het feitelijk gebruik. Het merendeel van de burgers staat namelijk welwillend tegenover digitale overheidsdiensten. Dat wil zeggen dat zij daar eventueel wel gebruik van

---

<sup>76</sup> Gebaseerd op *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2011*. J. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2011.

<sup>77</sup> Daarbij moet worden aangetekend dat het aanbod van digitale diensten nog niet volledig is.

zouden willen maken. Maar dit betekent niet dat men dat in de praktijk ook zal doen. Het onderzoek wijst uit dat burgers het liefst de keuze hebben uit verschillende kanalen om met de overheid contact te hebben. Zij kiezen het kanaal dat het beste past bij de specifieke situatie. Voor het zoeken van informatie is dat voor een grote groep het internet, maar voor het doen van transacties (het echte zakendoen) kiest men vaak toch nog liever andere kanalen. Ten slotte is er een groep die geen gebruik maakt van digitale overheidsdiensten en die dat ook niet gaat doen, omdat zij daarvoor de vaardigheden niet hebben.

Een tweede onderzoek naar het gebruik van digitale overheidsdiensten is van de Inspectie Werk en Inkomen (IWI, later opgegaan in de Inspectie SZW).<sup>78</sup> IWI deed in 2010 onderzoek naar de (digitale) dienstverlening door de zogenoemde Suwi-ketenpartijen, namelijk het UWV, gemeenten en de SVB. IWI deed dit onderzoek vanuit haar verantwoordelijkheid voor toezicht op de overheidsdienstverlening in de sociale zekerheid. Volgens IWI bepaalt de dienstverlening het gezicht van de overheid. Dat is een uitgangspunt waarmee zij aansluit op de eerdergenoemde visiedocumenten als OL2000, de verklaring uit 2006 en Andere Overheid. Als er op die dienstverlening valt af te dingen, staat de geloofwaardigheid van de overheid op het spel. Tegelijkertijd wijst IWI op de noodzaak dat dienstverlening voor iedereen toegankelijk is, juist ook voor de groep kwetsbare burgers die van de sociale zekerheid afhankelijk is.

IWI constateert dat de drie Suwi-ketenpartijen in 2010 hun diensten langs verschillende kanalen aanbieden aan de burger. Het digitale kanaal van het UWV, dat de facto al langer verplicht is, werd voor aanvragen van de WW door 70% van de aanvragers gebruikt.<sup>79</sup> Bij de WWB was dit 35%. IWI heeft cliënten gevraagd naar hun voorkeuren. Zowel cliënten van het UWV als van de gemeentelijke sociale diensten geven de voorkeur aan persoonlijk contact via telefoon en balie. IWI wijst in haar rapport de betreffende instanties op het belang van deze voorkeur. Dat deed zij, omdat de SVB en het UWV toen al stuurden op een groter gebruik van het digitale kanaal. In de eindconclusie waarschuwt de IWI dan ook voor

---

<sup>78</sup> *Balans in dienstverlening*. Inspectie Werk en Inkomen, ministerie van SZW, 2011.

<sup>79</sup> Digitaal aanvragen van de WW was de facto toen al verplicht, al of niet gedaan met hulp van derden. Alleen in uitzonderingsgevallen kon de aanvraag op papier worden gedaan. Na de digitale aanvraag volgde toen wel een mondelinge werkintake.

het risico op het vergroten van de achterstand van kwetsbare groepen die minder digitaal vaardig zijn. Bereikbaarheid en toegankelijkheid van dienstverlening zijn alleen niet in het geding als alle communicatiekanalen openstaan.

### 5.3 Toegankelijkheid en bruikbaarheid gemeentelijke dienstverlening nog niet op orde

'Schokkend' werden de resultaten genoemd naar de vindbaarheid van informatie op gemeentelijke websites. Sdu Uitgevers voerde samen met de Universiteit Twente een praktijkonderzoek uit. Proefpersonen moesten zoekopdrachten uitvoeren naar begrijpelijke informatie over bijstand. Dat deden zij op 76 gemeentesites.<sup>80</sup> Vervolgens keken zij naar de uitgevoerde handelingen, het aantal handelingen, de resultaten en de benodigde tijd. Van de 380 uitgevoerde zoekopdrachten mislukte bijna 90%. In slechts 12% van alle zoekpogingen werd relevante informatie en de mogelijkheid tot aanvraag van een dienst gevonden.

Het onderzoek laat zien dat het niet zozeer schort aan het aanbod van digitale diensten, maar veel meer aan de wijze van ontsluiting van digitale diensten. Dit komt niet aan het licht met de meer technische georiënteerde Benchmark Digitale Dienstverlening 2012 die we in paragraaf 4.2.2 aanhaalden. Het onderzoek van Sdu Uitgevers en de Universiteit Twente vestigt de aandacht op de 'zoekparadox': je weet pas hoe je moet zoeken als je de naam van het product of de dienst kent. Maar je zoekt juist om erachter te komen wat je precies nodig hebt. De Uniforme Product Lijst helpt weliswaar om overheden beter met elkaar te verbinden, de namen van diensten en producten lijken daarmee nog niet afgestemd op de zoektermen die burgers gebruiken.

Wij hebben uit eigen onderzoek dezelfde ervaring met het zoeken naar informatie op gemeentesites.<sup>81</sup> We gingen op zoek naar informatie over diensten en voorzieningen voor ouderen, chronisch zieken en gehandi-

---

<sup>80</sup> *Hoe centraal staat de burger op uw website?* Dr. W. Pieterse, UTwente i.s.m. Sdu Uitgevers, 2010.

<sup>81</sup> Intern onderzoek, Zenc december 2011.

capten. Dit zijn voorzieningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo, die door de gemeente wordt uitgevoerd), de AWBZ en de ziektekostenverzekering. Bij de meeste sites kwamen we er niet uit en vonden we geen antwoord op onze vraag. Onduidelijke zoekpaden, dode links binnen de site, onhandige (zoek)begrippen, tegenstrijdige en verouderde informatie, onleesbare informatie en jargon maken het de burger niet gemakkelijk om te vinden wat hij zoekt. De zoekingang is vaak een afkorting van een wet of de naam van een beleidsafdeling. De informatie die je vindt bevat veel beleidsinformatie, gaat over wet- en regelgeving en is vaak omvangrijk. Er staat bijna nooit kort en krachtig waar de burger moet zijn met zijn vraag, wat hij moet doen om – bijvoorbeeld – een aanvraag in te dienen en wat dan de vervolgpcedures is. Als er formulieren te vinden zijn, bevatten deze vaak ook nog eens te veel overbodige vragen.<sup>82</sup>

## 5.4 Quick scan: hulpvragen van burgers beantwoorden met gemeentelijke websites

Eind 2012 voerden we nogmaals een klein onderzoek uit naar de bruikbaarheid van gemeentesites.<sup>83</sup> Wij zochten antwoord op twee hulpvragen op veertig websites van gemeenten tussen de 50.000 en 100.000 inwoners. De vraag was:

- 1 Ik ben gehandicapt en ik zoek hulp: waar kan ik terecht, wat moet ik doen, wat kan ik verwachten? (22 gemeenten)
- 2 Ik ben werkloos/heb geen inkomen: waar kan ik terecht, wat moet ik doen, wat kan ik verwachten? (18 gemeenten)

We hebben het aantal keer klikken geteld, de tijd en het resultaat. Ook hebben we gekeken of er een voorziening voor grote letters was en of het Waarmerk Drempelvrij was verstrekt. In tabel 2 zijn de resultaten opgenomen.

---

<sup>82</sup> *Te Veel Gevraagd*, VNG 2010.

<sup>83</sup> *Quick Scan gemeentesites*. Intern onderzoek PBLQ Zenc, december 2012.



Tabel 2

	Hoogste	Gemiddeld
Aantal klikken om de informatie te vinden	20 klikken	12 klikken
Tijd om info te vinden	25 minuten	12 minuten
Gevonden wat we zochten	15 (uit 40 gemeenten)	
Toegankelijkheid: grote letters beschikbaar	27 (uit 40 gemeenten)	
Toegankelijkheid: Waarmark Drempelvrij verstrekt	6 (uit 40 gemeenten)	

Deze quick scan laat zien dat de digitale dienstverlening van de gemeenten hoge eisen stellen aan de vaardigheden van degene die informatie zoekt. Een burger moet geduldig zoeken, doorklikken (gemiddeld 12 keer klikken en 12 minuten) en informatie combineren om verder te komen in zijn zoektocht. Vervolgens is er een grote kans dat hij het antwoord op zijn vraag niet vindt. Na een dergelijke teleurstellende ervaring neemt de kans toe dat een volgende keer de keuze valt op een ander kanaal dan het digitale.

## 5.5 Casus: Dienstverlening via Werk.nl

We weten dat de dienstverlening via Werk.nl al volop in de aandacht staat. Toch vinden we het belangrijk om bij het digitale loket Werk.nl stil te staan. Daarvoor hebben we drie redenen.

Ten eerste: de fysieke en persoonlijke dienstverlening door UWV verdwijnt nagenoeg geheel. UWV verleent haar diensten in 2015 voor 90% van haar cliënten uitsluitend nog langs digitale weg. Dat wil zeggen: het aanvragen van een uitkering, het matchen van vacatures, het solliciteren op door UWV aangeboden vacatures, het doorgeven van feiten die voor de rechtmatigheid van de uitkering van belang zijn en andere communicatie met de werkcoach. Die handelingen moeten cliënten uitvoeren via de persoonlijke login op Werk.nl.

Met de verplichting tot digitale communicatie is de vrije kanaalkeuze, hét uitgangspunt van de digitale overheidsdienstverlening en code nr. 1 uit de BSC, overboord gezet. Er was een wetwijziging voor nodig om dit mogelijk te maken.<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Art. 32e Wet Suwi.

Ten tweede heeft een belangrijk deel van de groep die afhankelijk wordt van dit kanaal naar alle waarschijnlijkheid net niet díé vaardigheden die nodig zijn om adequaat met dit instrument om te gaan.

Ten derde functioneert Werk.nl uitermate gebrekkig. We hebben het dan niet alleen over de matchingtool voor het zoeken naar vacatures. Die is al vaak genoeg in de publiciteit gekomen. We hebben het juist ook over de Werkm@p, waarmee de cliënt de informatie moet doorgeven en communicatie met de werkcoach onderhoudt. Een gebrekkig instrument dat ingezet wordt voor zeer complexe regelgeving is vragen om problemen. De negatieve gevolgen komen in het huidige gevoerde beleid namelijk op het conto van de burger.<sup>85</sup> Dit is voor de FNV reden geweest om een onderzoek te starten naar Werk.nl.<sup>86</sup>

Wat werkt er nu niet goed aan de Werkm@p? Wij voerden samen met cliënten medio 2012 enkele zoekacties uit. We noemen kort enkele opvallende zaken:

- We moeten tot wel drie keer opnieuw inloggen met DigiD tijdens het uitvoeren van één zoekopdracht.
- We worden steeds doorgeleid: van werk.nl naar mijnoverheid.nl naar uww.nl.
- De cliënten raken het spoor bijster: zij kunnen zich niet meer oriënteren, weten niet waar ze op het zoekpad zitten.
- We weten niet hoe we een pagina terug moeten gaan: door in de browser te klikken op 'vorige' worden we er 'uitgegooid'.
- Titels van tabbladen en de inhoud van de pagina's van de Werkm@p roepen meer vragen op dan zij beantwoorden:
  - Acties 'te doen' spelen zich in het verleden af.
  - Afspraken die al voorbij zijn, zijn bij cliënten niet bekend of niet onder de afkorting waarmee ze in de werkmap staan.
  - Gegevens die (mogelijk uit basisregistraties) zijn overgenomen kloppen niet altijd of roepen vragen op; zo wordt bij een cliënt die de Nederlandse nationaliteit heeft de 'status verblijfsvergunning' geheel onterecht een '?' vermeld.
- De meeste helpknoppen bevatten geen hulp, maar zijn een dode link.

---

**85** Door de verscherpte fraudewetgeving neemt ook het risico toe dat administratieve onwetendheid of missers (opzettelijk verstrekken van geen of onjuiste informatie) wordt gezien als fraude. Zie ook de waarschuwingen van de Nationale ombudsman in zijn jaarverslag.

**86** Zie uitzending van Kassa op 13 april met tussentijdse resultaten van dit onderzoek. <http://kassa.vara.nl/tv/afspeelpagina/fragment/zware-onvoldoende-voor-werkl/spel/i/>

- We zien systeempagina's van het Bureau voor Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI).
- Het is niet duidelijk waar je als burger terecht kunt als je vragen hebt of gegevens niet kloppen.

Bij de e-aanvraag voor een IOAW-uitkering voor een cliënt met een aflopende WW in aanvulling op een klein dienstverband, verscheen het geautomatiseerd aangemaakte antwoord: 'U komt niet in aanmerking'. Met dezelfde antwoorden op papier werd de aanvraag wel toegekend. Overigens was bij deze e-aanvraag geen sprake van voorinvulling met de gegevens die bij UWV al bekend waren.

De ervaringen met Werk.nl laten zien dat digitale dienstverlening nog geen vervanging is voor de dienstverlening via de balie, telefoon of papier. Afgezien van de technische en inhoudelijke gebreken van Werk.nl, is bij de besluitvorming over de verplichting tot digitaal verkeer kennelijk voorbijgegaan aan de complexiteit van de regelgeving en de vaardigheden van de doelgroep.

## 5.6 Twee kwetsbare groepen nader belicht

Uit de workshops met de doelgroep chronisch zieken, gehandicapten en ouderen en de doelgroep Suwi-cliënten hebben we ook informatie opgehaald over de bekendheid van digitale overheidsdiensten en de wijze waarop men de overheid wil benaderen.

Bij de eerste groep wist nagenoeg niemand dat de overheid ook digitaal actief was. Een enkeling kende de digitale belastingaangifte, die voor hem werd ingevuld. Na onze uitleg van wat digitale dienstverlening is en welke diensten er worden aangeboden, zag men eigenlijk ook het nut niet in van digitale communicatie met de overheid of zorginstellingen. Het directe, persoonlijk contact is voor deze groep het belangrijkste. Men wil zijn verhaal kwijt in zijn eigen woorden en tempo, en wil een antwoord. Voor de meesten was digitale communicatie met de overheid een schrikbeeld.

Een belangrijke bevinding uit de workshops met Suwi-cliënten was het grote gebrek aan kennis over digitale overheidsdienstverlening, wat de overheid daarmee wil en hoe die ontwikkeling er voor de burger uitziet. Maar ook over de digitale ontwikkelingen waar zij rechtstreeks als cliënt mee te maken hebben weet men weinig, bijvoorbeeld over het tempo waarin dat gaat en wat dat voor henzelf betekent. Opvallend was ook dat geen van de deelnemers bekend is met het correctie- en inzagerecht. De term Digitaal Klant Dossier (DKD) is niet bekend bij de doelgroep. Ook wanneer wij een andere formulering kiezen, is het voor het merendeel onbekend dat het eigen digitale dossier op Werk.nl ingezien kan worden. Men weet (dus) ook niet op welke manier je fouten in het DKD kan laten corrigeren.

Landelijke ontwikkelingen staan nog verder af van de leefwereld van de Suwi-cliënt. De sites MijnOverheid.nl en de mogelijkheden van de gemeentelijke websites zijn niet bekend. Ook van de ontwikkeling naar steeds meer digitale en steeds minder persoonlijke dienstverlening heeft deze groep geen weet. Sommige van de deelnemers hadden op dat moment wel 'gehoord dat UWV alles per computer gaat doen.' Maar wat dat voor henzelf betekent, realiseren ze zich niet. Ze maken zich vooralsnog niet ongerust en wachten af.

## 5.7 **Conclusie: Hoe gebruikt de burger digitale dienstverlening in de praktijk en wat is zijn voorkeur?**

De burger maakt nog niet veel gebruik van digitale dienstverlening van de overheid in de zin van het geheel afhandelen van een transactie. Ter nuancering: het aanbod van digitale diensten is ook nog niet volledig ontwikkeld, zoals we zagen bij de bespreking van het gemeentelijk aanbod. Een belangrijk aandachtspunt is het feit dat voor het gebruik van digitale diensten meer ontwikkelde digitale vaardigheden nodig zijn, met name de informatie- en strategische vaardigheden. En daarin schiet de burger nu juist tekort, zagen wij in hoofdstuk 2.

Belangrijk is, dat de burger gebruik wil maken van het kanaal dat past bij de situatie en zijn persoonlijke voorkeur. Die voorkeur gaat nu nog voor het merendeel uit naar telefoon en balie. De burgers die daadwerkelijk digitaal transacties aangaan zijn hoogopgeleid en hebben veel internet-ervaring. Met name zij gebruiken de 'volwassen' internetdiensten, zoals de WOZ-opvraag en digitale aangifte van de Belastingdienst, waarvoor de meer ontwikkelde vaardigheden nodig zijn. Wel heeft een groot aantal burgers wel eens een overheidswebsite bezocht, bijvoorbeeld om contactgegevens op te zoeken. Voor die handelingen zijn minder vaardigheden vereist en het zoeken gaat sneller via internet.

We hebben gezien dat burgers op overheidssites niet altijd vinden wat ze nodig hebben. We zagen dat de wijze van ontsluiting van gemeentelijke digitale diensten voor verbetering vatbaar is. Diensten zijn onvindbaar door de zoekparadox (je weet pas hoe je moet zoeken als je weet wat je zoekt).

De wijze waarop digitale diensten worden aangeboden is een extra aandachtspunt voor groepen in een kwetsbare positie, zoals laagopgeleiden, werkzoekenden, gehandicapten en chronisch zieken en ouderen. Zij zijn afhankelijk van ondersteuning en zorg door de overheid. Bij het afsluiten van kanalen en het verplicht stellen van het digitale kanaal zoals dat gebeurt bij de UWV-dienstverlening, lopen burgers het risico om rechten mis te lopen of onterecht beticht te worden van fraude. Dat geldt al helemaal als het digitale kanaal verre van foutloos werkt en moeilijk hanteerbaar is. Zowel de Nationale ombudsman als de Inspectie SZW wijzen erop dat de overheid dienstbaar en betrouwbaar moet zijn, ook voor de kwetsbare groepen. Dienstbaarheid en betrouwbaarheid betekenen in hun optiek dat fysiek contact altijd mogelijk moet blijven.

Onder de doelgroep Suwi-cliënten, die dus steeds meer van digitale communicatie afhankelijk is, is opvallend genoeg weinig bekend over digitale rechten (inzage- en correctierecht), de digitale ontwikkelingen en wat die voor hen zelf betekenen. Wij zijn van mening dat hier nadrukkelijk een taak ligt voor de uitvoeringsorganisatie UWV en de gemeenten. De doelgroep ouderen en gehandicapten staat zo mogelijk nog verder af van de digitale dienstverlening. Het merendeel ziet het nut er niet van in, ziet het zelfs als een schrikbeeld en wil uitsluitend persoonlijk contact.

Bij de inrichting van de overheidsdienstverlening is kennis over het burgerperspectief, de voorkeuren en ervaringen, en de vaardigheden onmisbaar. Alleen door deze als uitgangspunt te nemen kan de overheid een vindbare, toegankelijke en begrijpelijke overheid realiseren.



## Hoofdstuk 6

# Perspectieven op een excellente digitale dienstverlening

### 6.1 De digitale kloof

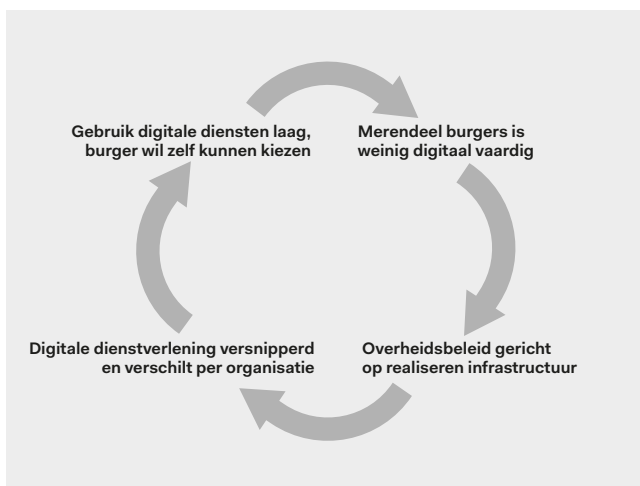
Deze PBLQatie is ingegeven door de zorg om de gebrekkige afstemming tussen de digitale vaardigheden van de burger en de ontwikkeling van de digitale overheidsdienstverlening. Burger en overheid hebben beide belang bij een optimaal afgestemde digitale dienstverlening, maar weten elkaar online nog niet goed te vinden. De overheid ziet het digitale kanaal als voorkeurskanaal voor haar communicatie met de burger en wil in 2017 alles digitaal kunnen afhandelen. Om dat tot een succes te maken en een zo groot mogelijke digitale toegankelijkheid te realiseren, is inzicht nodig in enerzijds de digitale vaardigheden en voorkeuren van de burger en anderzijds het beleid en de praktijk van de overheidsdienstverlening. In vier stappen hebben we hier een verkenning naar gedaan, uitgaande van de redenering dat de burger digitale overheidsdienstverlening gaat gebruiken als hij dat kan, wil en indien hem dat gemakkelijk wordt gemaakt. Zodat hij positieve ervaringen opdoet en dat kanaal vervolgens tot zijn voorkeurskanaal maakt.

Onze zorg lijkt terecht: er is sprake van een kloof tussen burger en digitale dienstverlening. In het voorafgaande hebben we gezien dat het overgrote deel van de burgers toegang heeft tot het internet, ruim 90%. Maar de beschikking over een computer en internet betekent niet automatisch dat men ook zijn weg op het internet kan vinden. Een groot deel van de internettende burger beschikt over net voldoende knoppenkennis om eenvoudige handelingen te verrichten. Voor de meer complexe handelingen, zoals het gericht zoeken en evalueren van informatie, het kunnen uitvoeren van transacties, schort het aan de daarvoor benodigde vaardigheden. Daarnaast kent Nederland anderhalf miljoen laaggeletterden en drie tot vier miljoen mensen die te weinig basisvaardigheden hebben om in deze maatschappij volledig te kunnen participeren.



Vaardigheden om digitaal mee te kunnen in de samenleving zijn vooral gerelateerd aan opleidingsniveau en leeftijd.

We hebben gezien dat het overheidsbeleid als startpunt een gezamenlijk gedragen visie heeft, waarin 'de burger centraal staat'. Maar in het realiseren van het concrete digitale aanbod is iedere overheid zelf verantwoordelijk en zien we niet of en hoe er toetsing aan dat uitgangspunt plaatsvindt. Digitale overheidsdienstverlening is versnipperd over verschillende overheidsorganisaties en in veel gevallen moeilijk toegankelijk. Burgers maken er (daardoor) nog weinig gebruik van. En zij willen een vrije kanaalkeuze: de wijze waarop zij met de overheid willen communiceren is afhankelijk van de individuele mogelijkheden en de soort vraag waarvoor een antwoord wordt gezocht.



Figuur 5 **Digitale kloof**

Tineke Netelenbos, voorzitter van het al eerdergenoemde programma Digivaardig & Digiveilig, riep eind vorig jaar op om alle overheidscommunicatie verplicht digitaal te laten verlopen.<sup>87</sup> Dat zou een besparing opleveren van twee miljard euro. Dat is een nobel streven, maar gaat uit van een overschatting van de capaciteiten van de burger en een onderschatting van de koerswijziging die daarvoor naar ons idee voor nodig is.

---

**87** <http://www.radio1.nl/items/66495-debat-alle-overheidscommunicatie-moet-digitaal-gebeuren>

Zij verwijst naar de Deense overheid die digitale communicatie verplicht gaat stellen en vindt: 'Wat de Denen kunnen, kunnen wij ook'. Dat maakt het interessant om naar het Deense voorbeeld te kijken.

## 6.2 Een inspirerend voorbeeld uit het buitenland: borger.dk

Iedere Deense burger heeft toegang tot digitale publieke diensten via het centrale portal 'borger.dk' (burger.dk). Via een persoonlijk pagina ('my page') heeft hij direct toegang tot zijn persoonlijke informatie zoals die bij de publieke sector over hem bekend is, onder meer zijn belastinggegevens, zijn dossier sociale zekerheid, medische gegevens en studie-financiering. Daarnaast is het mogelijk om digitaal te communiceren en diensten af te nemen via een persoonlijke postbus, ook toegankelijk via diezelfde persoonlijke pagina. Tal van publieke diensten zijn al op deze manier toegankelijk. Ook sluiten steeds meer maatschappelijke instellingen en private partijen aan op borger.dk.

Het streven van de Deense overheid is om in 2015 80% van alle overheidsrespondentie alleen nog maar digitaal af te handelen. Om dat te realiseren voert zij een gericht en strak e-governmentbeleid. Alle overheidsorganisaties moeten hun diensten gaan aanbieden via borger.dk. Dat gaat volgens een centraal opgestelde planning. Voor het aansluiten op borger.dk gelden criteria voor toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid, *look and feel* et cetera. Ook voor de burgers geldt een gericht beleid: zij worden met campagnes gestimuleerd om borger.dk te gebruiken, waarbij tegelijkertijd wordt aangegeven dat het schriftelijk verkeer op termijn wordt geminimaliseerd. Sommige zaken worden al op korte termijn verplicht digitaal, zoals het aangeven van een adreswijziging en het inschrijven van kinderen op school en kinderdagverblijf.

Denemarken gaat uit van: 'digitaal, tenzij'. Mensen die moeilijk of niet uit de voeten kunnen met het digitale kanaal kunnen terecht bij de bibliotheken en de lokale servicepunten van de gemeenten. Daarnaast is er een telefonische helpdesk voor mensen die tegen een probleem aanlopen op borger.dk. De traditionele kanalen blijven overigens beschikbaar, waarbij vooral op de telefoon wordt ingezet omdat dat het voorkeurskanaal is van de burger die digitaal minder goed uit de voeten kan.

Het gebruik van borger.dk ligt nu al boven de streefcijfers en het wordt algemeen (ook door burgers en belangengroepen) als een succes gezien. Wat zijn hier de succesfactoren?

In de eerste plaats wordt er al vanaf de eeuwwisseling een gezamenlijke e-strategie gevoerd van de nationale overheid, de regionale en lokale overheden.<sup>88</sup> Die strategie verbindt de doelstelling voor het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en ondernemers met het verbeteren van de samenwerking tussen overheden om uitvoeringskosten te besparen. Tegelijkertijd wil men met de e-strategie ook bredere doelstellingen realiseren, zoals duurzaamheid en welzijn. Verder is de politieke verantwoordelijkheid duidelijk: die is belegd bij een groep ministers waarvan de minister van Financiën voorzitter is. Een centraal orgaan is verantwoordelijk voor sturing, coördinatie en besluitvorming. In deze Board zijn de drie overheidslagen vertegenwoordigd. Wetgeving verplicht de overheden om zich te voegen naar strategie en uitvoering.

Er wordt een actief promotiebeleid gevoerd om de strategie, de plannen en de concrete projecten onder de aandacht te brengen van de burger. De overheid betreft actief bepaalde belangengroepen, zoals die voor gehandicapten. Daarnaast wordt intensief samengewerkt met het onderwijsveld en de bibliotheeksector voor het aspect van digitale vaardigheden. Het gebruik van borger.dk wordt continu gemonitord, er worden (online) surveys onder gebruikers uitgevoerd en daarnaast zijn de gegevens van de helpdesk input voor het verbeteren van borger.dk. Alles is gericht op een optimaal gebruik, dus ook op een optimale toegankelijkheid. 'Als je bij burgers aandringt om het digitale kanaal te gebruiken, heb je de plicht te zorgen voor toegankelijkheid', aldus Morten Meyerhoff Nielson van borger.dk.

---

<sup>88</sup> Zie o.a. *De burger centraal – Denemarken*. E. Mulder. HEC & ICTU 2007; *The digital path to future welfare. E-Government strategy 2011-2015*. [www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~/\\_/media/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengelig\\_engelsk\\_strategi.ashx](http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~/_/media/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengelig_engelsk_strategi.ashx)

## 6.3 Op naar excellente digitale dienstverlening

Wij in Nederland zijn nog niet zo ver als de Denen, maar wat de Denen kunnen, zouden wij ook moeten kunnen. Dat vereist wel een andere aanpak en organisatie van de digitale dienstverlening. Bijvoorbeeld door het verbinden van het burgerperspectief, zoals dat wordt uitgedragen in de Burger Service Code, met een strakke aanpak zoals die van de Denen.

### 6.3.1 Burgerperspectief

De kloof tussen aanbod en gebruik van digitale diensten komt vooral doordat het burgerperspectief uit het oog is verloren en digitale vaardigheden van burgers door de overheid worden overschat. We hebben aan de hand van de digitale participatieladder aangetoond dat er meer nodig is voor het gebruik van digitale diensten dan alleen een toegang tot het internet. Zoals bij iedere dienstverlening geldt ook bij digitale dienstverlening: ken je klant. We hebben laten zien dat er over geletterdheid, digitale vaardigheden en kanaalvoorkeuren aardig wat bekend is uit onderzoek. Die kennis kan goed gebruikt worden bij de ontwikkel- en implementatiestrategie van digitale dienstverlening. Kennis over basisvaardigheden zoals lees- en digitale vaardigheden en hoe die is onder bepaalde doelgroepen, moet de basis zijn voor het beleid om de digitale vaardigheid van burgers te versterken. De technische ontwikkeling en het educatieve pad kunnen zo met elkaar verbonden stap voor stap vorderingen maken.

Voor een optimale aansluiting tussen techniek en burger is het noodzakelijk om de burger te betrekken, hem onderdeel te maken van het ontwikkelproces. Precies zoals in de Burger Service Code staat aangegeven. In Denemarken is borger.dk een succes, omdat voortdurend voeling wordt gehouden met belangengroepen, er continu op verschillende wijze onderzoek wordt gedaan naar het gebruik en er een telefonische helpdesk is die functioneert als een belangrijke voelspriet voor de ervaringen van burgers. Bij ons worden voor de hand liggende bestaande burgervertegenwoordigingen, zoals cliëntenvertegenwoordigingen in de sociale en zorgsector, opvallend genoeg nauwelijks gevraagd naar ervaringen en wensen. Wij zijn ervan overtuigd dat door het betrekken van burgers er grote verbeteringen zijn te behalen. In de huidige ontwikkeling naar een participatiemaatschappij worden veel ervaringen

opgedaan met verschillende werkvormen om burgers te betrekken of het voortouw te laten nemen. Juist in digitale kringen zijn daarvoor interessante en creatieve mogelijkheden ontwikkeld, denk aan *hackathons* en *crowdsourcing*. Het moet niet moeilijk zijn om burgers warm te maken voor dit onderwerp.

### 6.3.2 Centrale sturing

Interessant aan het Deense voorbeeld is de centrale, dwingende, aanpak, waarbij door de drie bestuurslagen wordt samengewerkt. Bij ons is er sprake van een gedeelde visie, maar verder kiest iedere overheid zijn eigen ontwikkelpad. Interessant is ook dat het burgerportaal 'burger' heet, terwijl bij ons het zich ontwikkelende overheidsloket 'Mijn Overheid' heet. In Denemarken is de *borger.dk* gebaseerd op het gemak voor de burger: alles achter één knop, zowel publieke diensten als diensten van anderen, als alle dienstverleners zich maar houden aan de criteria voor een uniforme toegankelijkheid.

Hoe zouden wij van dit Deense voorbeeld gebruik kunnen maken? Een centraal gestuurde aanpak, waarbij iedere publieke dienstverlener zich voegt naar de gekozen strategie en uitvoering ligt bij ons misschien niet zo voor hand, maar het biedt wel heel veel voordelen. Het biedt aanzienlijke economische voordelen, omdat er op ontwikkelkosten wordt bespaard. Het betekent voor de burger maar één digitale toegangspoort, waarachter hij volgens eenzelfde zoeksystematiek zijn weg kan vinden. Dit is een groot voordeel boven de versnipperde digitale dienstverlening waar nu sprake van is.

Een centrale aanpak maakt het ook mogelijk om effectiever uitvoering te geven aan een communicatie- en promotiebeleid. In één folder wordt aangegeven wat het invoeringsprogramma inhoudt, wat dat voor de burger betekent op de verschillende beleidsterreinen.<sup>89</sup> Nu is dat bij ons ook verspreid over de verschillende publieke dienstverleners (als er al informatie wordt gegeven). Een centrale aanpak heeft ook het voordeel dat er parallel aan de verdere technische ontwikkeling een afgestemd programma kan worden ingericht voor het verbeteren van digitale vaardigheden van burgers.

---

<sup>89</sup> Zie *The digital path to future welfare. E-Government strategy 2011-2015*. [www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~media/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengeligg\\_engelsk\\_strategi.ashx](http://www.digst.dk/Digitaliseringsstrategi/~media/Digitaliseringsstrategi/Tilgaengeligg_engelsk_strategi.ashx)

## 6.4 Toegankelijke en begrijpelijke overheid voor iedereen

Voor de Nationale ombudsman is een betrouwbare overheid een dienstbare overheid die zijn best doet toegankelijk, begrijpelijk en begripvol te zijn. De huidige ontwikkeling van de digitale dienstverlening draagt daar niet aan bij, maar maakt de overheid moeilijker bereikbaar en voor bepaalde groepen burgers onbereikbaar. Alleen een radicale koerswijziging kan ervoor zorgen dat in 2017 de meeste dienstverlening digitaal verloopt. Met een vangnet voor burgers die dat niet kunnen of, gezien de aard van hun vraag, liever een meer persoonlijk contact verkiezen.

## Geraadpleegde literatuur

- *Mijn onbegrijpelijke overheid*. De Nationale Ombudsman 2013.
- *Digitale geletterdheid in het voortgezet onderwijs*. KNAW 2012.
- *Benchmark Digitale Dienstverlening*. G. van den Boom, B. de Jongh & M. Bokelaar. Ernst en Young 2012.
- *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2012*. A. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2012.
- *Ctrl-Alt-Del : Productiviteitsverlies door ICT-problemen en ontoereikende digitale vaardigheden op het werk*. A. van Deursen. Universiteit Twente i.o.v. Digivaardig Digibewust 2012.
- *Digisterker E-overheid niet voor alle burgers gemakkelijk*. P. Boekhoudt en W. Ebbers, Novay 2012.
- *E-dienstverlening voor mensen op zoek naar zorg en ondersteuning. Een verkenning naar behoeften en wensen*. Y. Bommelé & E. Boschker. Zenc maart 2012 i.o.v. ministerie van VWS.
- *ICT, kennis en economie 2012*. CBS 2012.
- *Digitale Agenda.nl*. Ministerie van EL&I 2011.
- *ICT, kennis en economie 2011*. CBS 2011.
- *De e-overheid vanuit gebruikersperspectief*. L. van de Wijngaert, J. van Dijk & S. ten Tije. Universiteit Twente 2011.
- *Laaggeletterdheid in Nederland*. D. Fouarge, W. Houtkoop & R. van der Velden. ECBO 2011.
- *Actieplan Laaggeletterdheid 2011-2015*. Kabinet 2011.
- *Activiteitenplan bij het actieplan laaggeletterdheid*. Stichting Lezen & Schrijven 2011.
- *Opbrengsten in beeld. Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. P. Steehouder & M. Tijssen. CINOP Den Bosch 2011.
- *Trendrapport Computer- en Internetgebruik 2011, een Nederlands en Europees perspectief*. A. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2011.
- *Het geheim van de overheidswebsite*. W. Hamstra & R. Notenbomer. GemeenteOplossingen 2011.
- *Quick Scan 33 gemeentelijke websites*. Waarmerk Drempelvrij, CG Raad & Viziris 2011.

- *E-loket op 1. Signaleren en doorverwijzen van digibeten. Eindrapport.* P. Boekhoudt et al, Novay 2011.
- *Balans in dienstverlening. Programmarapportage Dienstbare overheid.* Inspectie Werk en inkomen, ministerie van SZW 2011.
- *Contact in de toekomst: wil en kan de burger wel online?* W. Pieterse 2010 (presentatie).
- *Tendrapport Computer- en Internetgebruik 2010, een Nederlands en Europees perspectief.* A. van Deursen & J. van Dijk. Universiteit Twente 2010.
- *Digitale vaardigheden Nederlandse burgers.* A. van Deursen & J. van Dijk, Universiteit Twente 2008.
- *Burger Service Code, werkschrift.* Programma Burgerlink 2008.
- *Hoe centraal staat de burger op uw website?* W. Pieterse, Universiteit Twente/Sdu Uitgevers.
- *Digitale vaardigheden en e-Awareness van Nederlandse Ambtenaren.* J. van Dijk, Universiteit Twente 2009 (presentatie).
- *Hoe gaat de overheid om met gemeentelijke dienstverleningskanalen?* Dr. Willem Pieterse van het Center for e-Government Studies, Universiteit Twente, Centric 2009.
- *De burger centraal – Denemarken.* E. Mulder. HEC & ICTU, 2007.
- *Publieke dienstverlening, professionele gemeente. Visie 2015.* Commissie gemeentelijke dienstverlening/commissie-Jorritsma. VNG 2005.



# PBLQ

PBLQ bestaat uit drie organisaties, HEC, ROI en Zenc, die hun krachten hebben gebundeld om de publieke sector nog beter in zijn kerntaken bij te staan. PBLQ heeft zich in zijn expertise toegelegd op de voor beleid en uitvoering essentiële aspecten 'organisatie', 'informatie' en 'personeel'. Bij PBLQ werken ruim 170 hooggeschoolde deskundigen met veelzijdige ervaring. Met betrokkenheid en passie voor de publieke sector helpen zij mensen en organisaties in binnen- en buitenland. PBLQ wordt gevraagd voor:

## **Onderzoek en innovatie**

Altijd op zoek naar nieuwe manieren om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. Onderzoek, zowel actie-onderzoek als toegepast wetenschappelijk onderzoek, naar het openbaar bestuur vormt daarbij een belangrijke voedingsbron. Door middel van het doen van onderzoek proberen we de nieuwste ontwikkelingen op te sporen en te analyseren. Ook wordt onderzoek gebruikt voor het in kaart brengen van best practices. Op die manier kunnen wij voorop blijven lopen in de oplossingen die wij onze doelgroepen aan kunnen reiken. Daarnaast worden wij gevraagd voor evaluatie- en beleidsonderzoek voor complexe projecten, kwaliteitscontroles, begeleiden van promoties en het signaleren van trends.

## **Strategische advisering**

Wij adviseren en ondersteunen uiteenlopende organisaties in het publieke domein op het gebied van 'strategie, beleid en uitvoering', met name op het snijvlak van openbaar bestuur en de inzet van ICT. De kloof tussen die werelden is vaak nog groot en wij zijn er in gespecialiseerd deze te overbruggen. Onze adviseurs kunnen bestuurlijke problemen en oplossingen uitleggen aan vertegenwoordigers van het ICT-domein, maar ook omgekeerd. Wij leggen de verbinding tussen de werelden van het openbaar bestuur en ICT, tussen beleid en uitvoering, tussen overheden en overheidslagen onderling en tussen overheid en bedrijfsleven.

### **Audits en reviews en contra-expertise**

Oprachtgevers vragen ons veelvuldig om over de schouder mee te kijken bij complexe organisatorische of ICT-vraagstukken. Vanuit onze onafhankelijke positie en als 'hoeders van de publieke zaak' onderzoeken we de situatie, geven we een onderbouwd oordeel en doen we concrete aanbevelingen om de opdrachtgever verder te helpen. Onze aanpak en referentiekader snijden wij toe op uw vraag. Wij geven niet alleen een oordeel, maar bieden ook bestuurlijk relevante aanbevelingen en daarmee concreet handelingsperspectief. Daarbij kan het gaan om primaire overheidstaken, maar ook om de ondersteunende bedrijfsvoering.

### **Organisatie- en verandermanagement**

Al jarenlang zijn wij een betrouwbare partner op het gebied van programma-, interim- en projectmanagement van complexe trajecten. Naast deze klassieke managementrollen vervullen wij ook steeds vaker de rol van verandermanager. Wij helpen daarbij vanuit een onafhankelijke en deskundige positie een ingrijpende verandering in een organisatie te realiseren.

### **Training, coaching en opleiding**

Wij verzorgen al meer dan veertig jaar een breed opleidings-, coachings- en adviesaanbod voor de publieke sector. Met passie en toewijding ondersteunen wij de publieke sector op lokaal, nationaal en internationaal niveau, waarbij Beleids- en Bestuurskunde, Management en Leiderschap, Persoonlijke Effectiviteit en Bedrijfsvoering en HRM centraal staan. Daarnaast verzorgen we vanuit de Informatie-management academie een aantal hoogwaardige masterclasses en op maat gemaakte in-company opleidingen op het gebied van informatiemanagement.

### **Talentontwikkeling van aankomende masters in 'public' informatie-management en human resource management**

Vanuit onze traineeprogramma's leiden wij jonge professionals op tot master of public information management en Human Resource management. Dit zijn leerwerktrajecten waarin jonge academici met enige jaren werkervaring een stevige masteropleiding combineren met het werken in projecten binnen de publieke sector.

### **Centrum voor Strategie en Leiderschap**

Het Centrum voor Strategie en Leiderschap richt zich op topambtenaren, hoger management en bestuurders in het publieke domein. Het is een kennis- en expertisecentrum waar het gaat om aspecten van leiderschap in de publieke context.

### **EU-professionalisering**

Europese ontwikkelingen beïnvloeden steeds meer de beleids- en uitvoeringspraktijk van de diverse bestuurslagen binnen de Nederlandse publieke sector. Regelgeving uit de EU heeft soms vergaande gevolgen voor de inrichting van nationale systemen en processen en de beleidskeuzes van overheidsorganisaties. Wij helpen opdrachtgevers met het vinden van de weg binnen de Europese Unie. Via de Europa Academie worden specifieke opleidingen op dit gebied aangeboden.

### **Dutch Institute for Public Administration**

De internationaal georiënteerde afdeling van PBLQ heeft zich in de loop der jaren in het buitenland sterk weten te positioneren. Met name in Midden- en Oost-Europa hebben we inmiddels een grote reputatie opgebouwd als adviseur en opleider voor organisaties in verandering.

**Meer informatie vindt u op de website [www.PBLQ.nl](http://www.PBLQ.nl).**

De Nederlandse burger 'is' digitaal. We zitten aan de Europese top wat betreft het bezit van pc's, laptops en toegang tot het internet. Burgers willen ook steeds vaker langs de digitale weg zakendoen met de publieke sector. De publieke sector wil dat de burger in 2017 alle overheidszaken online kan afhandelen. En dat hij dat bij voorkeur ook via dat kanaal doet, dat is goedkoper en heeft bedrijfsmatige voordelen. Een win-winontwikkeling: voor de burger het gemak en voor de publieke sector een kostenbesparing. Er is echter een belangrijke maar: houd rekening met de burger die minder vaardig is met lezen, schrijven, begrijpen en met digitale communicatie. Bezit van pc en toegang tot het internet wil niet zeggen dat iedereen in staat is digitaal zijn weg naar de overheid te vinden.

In deze PBLQatie wordt op een rij gezet wat er bekend is over de Nederlandse burger en de vaardigheden die nodig zijn om met digitale dienstverlening overweg te kunnen. Daartegenover wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van het beleid en hoe de digitale praktijk in de publieke sector er op dit moment uitziet. Op deze manier wordt zichtbaar dat het aanbod van digitale dienstverlening beter aan kan sluiten op de vaardigheden van burgers. Alleen door de burger te betrekken als maat der dingen, kan de overheid ervoor zorgen ook digitaal bereikbaar, toegankelijk en begrijpelijk te blijven. Deze PBLQatie laat zien op welke manier dit urgente probleem geadresseerd kan worden.

