

Doelmatigheid door een digitale overheid

**Een empirisch onderzoek naar de
kostendoelmatigheid van digitaal dienst
verlening bij burgerzaken**

Centrum voor Innovaties en Publieke Sector
Efficiëntie Studies, Technische Universiteit
Delft



IPSE Studies

Bart van Hulst

Hans de Groot*

Delft, maart 2013

IPSE Studies, Technische Universiteit Delft

* Faculteit Management en Bestuur, Universiteit Twente

COLOFON

Productie en lay-out: TU Delft, IPSE Studies

Druk: Sieca Repro Delft

Delft, maart 2013

ISBN/EAN: 978-94-6186-159-7

TU Delft

IPSE Studies

Postbus 5015

2600 BX DELFT

Jaffalaan 5

2628 BX DELFT

T. 015-2786558

F. 015-2786332

E: ipsestudies@tudelft.nl

www.ipsestudies.nl

Dit onderzoek is uitgevoerd met subsidie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Samenvatting	9
Summary	15
1 Inleiding	21
1.1 Achtergrond	21
1.2 Onderzoeksvragen	22
1.3 Burgerzaken en digitaal dienst verlenen	24
1.4 Leeswijzer	25
2 Model en methode	27
2.1 Inleiding	27
2.2 Kostenmodel	27
2.3 Digitale dienstverlening	29
2.4 Kostendoelmatigheid en digitale dienstverlening	30
3 Digitale dienstverlening	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Ontwikkeling van de e-overheid	33
3.3 Doelen van digitaal dienst verlenen	35
3.4 Digitaal dienst verlenen bij Burgerzaken	37
3.5 Digitale dienstverlening en gebruikers	38
4 Empirische invulling	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Kostenmodel	41
4.3 Digitale dienstverlening	42
4.3.1 Beschikbare bronnen	42
4.3.2 Operationalisatie	43
4.4 Beschrijving gegevens	45
4.4.1 Functionaliteiten website	46
4.4.2 Digitale producten	48
4.4.3 Overige innovaties	50
4.4.4 Gebruik van digitale dienstverlening	51
4.4.5 Slotopmerking	56

5	Resultaten	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Determinanten voor adoptie digitale dienstverlening	57
5.3	Doelmatig digitaal dienst verlenen	58
5.3.1	Doelmatigheidsscores	58
5.3.2	Doelmatigheid verklaard door digitale dienstverlening	60
5.4	Gebruik digitale dienstverlening	63
5.5	Beschouwingen	65
	Bijlage A Gebruikte afkortingen	67
	Bijlage B Vragenlijst	69
	Bijlage C Representativiteit	73
	Bijlage D Voorspellen producten	75
	Bijlage E Kostenfunctie schattingsresultaten	77
	Bijlage F Tweede ronde analyse	79
	Bijlage G Statistieken verklarende variabelen	81
	Bijlage H Doelmatigheid en klanttevredenheid	83
	Literatuur	85

Voorwoord

Deze studie is een onderdeel van het door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerde programma voor onderzoek en kennisdeling met betrekking tot sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector. Dit programma is op zichzelf weer een onderdeel van allerlei initiatieven die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld op het terrein van sociale innovaties, slimmer werken en het nieuwe werken. Het programma is sterk verweven met de beleidsagenda ‘Arbeidsproductiviteit in de publieke sector’. Het programma wordt begeleid door een Programmaraad met leden vanuit beleid en wetenschap.

Een van de onderdelen van het meerjarige onderzoeksprogramma is de productiviteit bij de afdeling Burgerzaken van gemeenten. Onderhavige studie bevat de resultaten van het onderzoek naar de productiviteit bij Burgerzaken en relateert deze aan kenmerken van digitale dienstverlening.

Graag wil ik een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage aan deze studie. In de eerste plaats dank ik de auteurs Hans de Groot van de Universiteit Twente en Bart van Hulst van IPSE-Studies (TU-Delft) voor hun inspanningen. Verder ben ik de collega's Thijs Urlings, Flóra Felsö, Janneke Wilschut, Alex van Heezik, Adrie Dumaij en Thomas Niaounakis erkentelijk voor hun waardevolle commentaar op de eerdere versie van deze studie.

Verder is dank verschuldigd aan Ferry van Oosterwijk (gemeente Tilburg) en Albert Meester (gemeente Enschede) voor een blik in de keuken van een afdeling Publiekszaken. Uiteraard gaat ook dank uit naar de leden van de Programmaraad voor hun commentaar en reactie op resultaten van het onderzoek in een eerdere fase. Tot slot gaat dank uit naar de leden van de begeleidingscommissie (prof. dr. M. Allers (COELO), Arthur Dallau en Michiel Hofman (beiden NVVB), drs. F. Faber (Ministerie van BZK), dr. B. Kuipers (EUR), dr. G. van Leeuwen (CBS), mw. A. Kluin (Bureau VDP) voor commentaar en opmerkingen op eerdere versies van deze rapportage en de ondersteuning bij het opstellen van de vragenlijst.

De verantwoordelijkheid voor deze rapportage ligt volledig bij IPSE Studies. Onderzoeksresultaten, conclusies en opvattingen vallen onder de verantwoordelijkheid van de onderzoekers. Deze hoeven niet overeen te komen met de visie van leden van de begeleidingscommissie, leden van de Programmaraad of tegenlezers.

Jos Blank

Directeur Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies
Technische Universiteit Delft,
Maart, 2013

Samenvatting

Achtergrond en onderzoeksopzet

De publieke sector staat voor een grote uitdaging bij het op peil houden van de dienstverlening. Enerzijds wordt het op de lange termijn steeds lastiger om over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken. Anderzijds dwingen de overheidsfinanciën op de korte termijn tot strakke budgettaire kaders. De notie van knelpunten op de arbeidsmarkt voor de publieke sector is niet van gisteren. Zo heeft ruim tien jaar geleden de commissie-Van Rijn (2001) de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector al in kaart gebracht. De commissie geeft ook mogelijke oplossingen voor de problemen. Een van de oplossingen waarvoor de commissie expliciet aandacht heeft, is de rol van ICT.

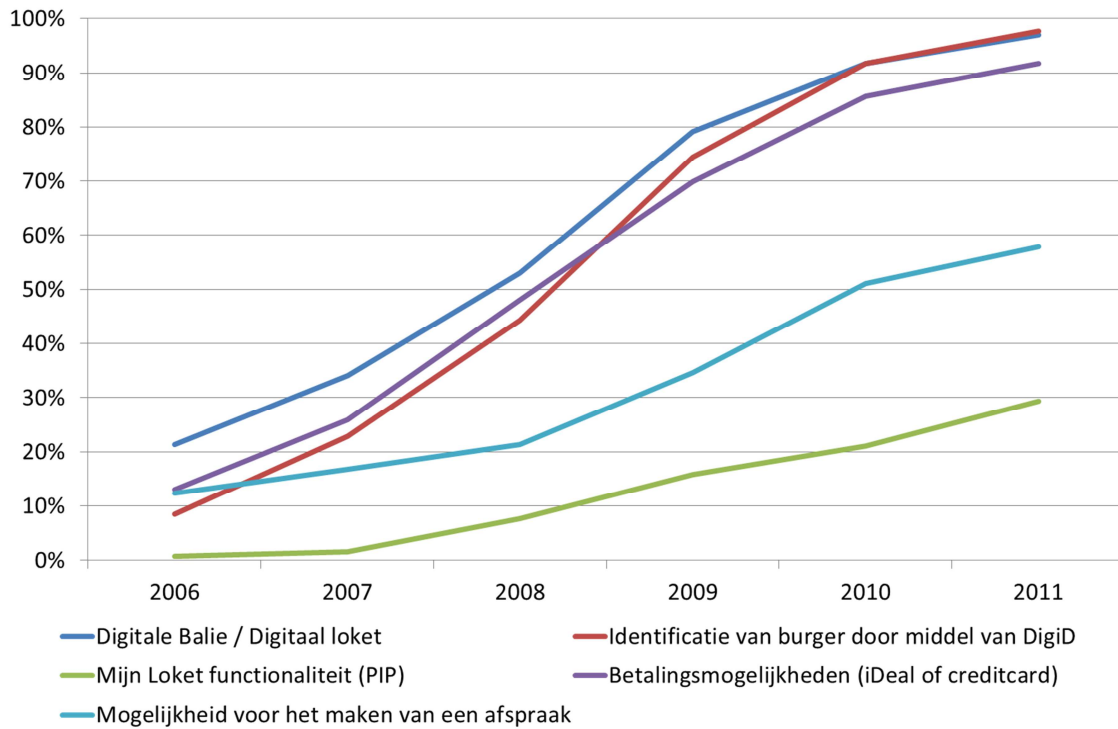
Deze studie focust op effecten van ICT op de productiviteit van gemeentelijke activiteiten rond burgerzaken. Daarbij gaat het voornamelijk om het digitaal dienstverlenen dat tegenwoordig mogelijk is dankzij ICT. De studie is een vervolg op de studie *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011) en *HRM bij burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2012).

In de studie is de kostendoelmatigheid van burgerzaken voor alle Nederlandse gemeenten uitgerekend als maat voor onderlinge productiviteitsverschillen. De kostendoelmatigheid is vervolgens gekoppeld aan functionaliteiten van de website, aanbod van digitale producten en een aantal andere innovaties. Deze laatste gegevens zijn verkregen door een enquête te houden onder alle Nederlandse gemeenten (respons 33%).

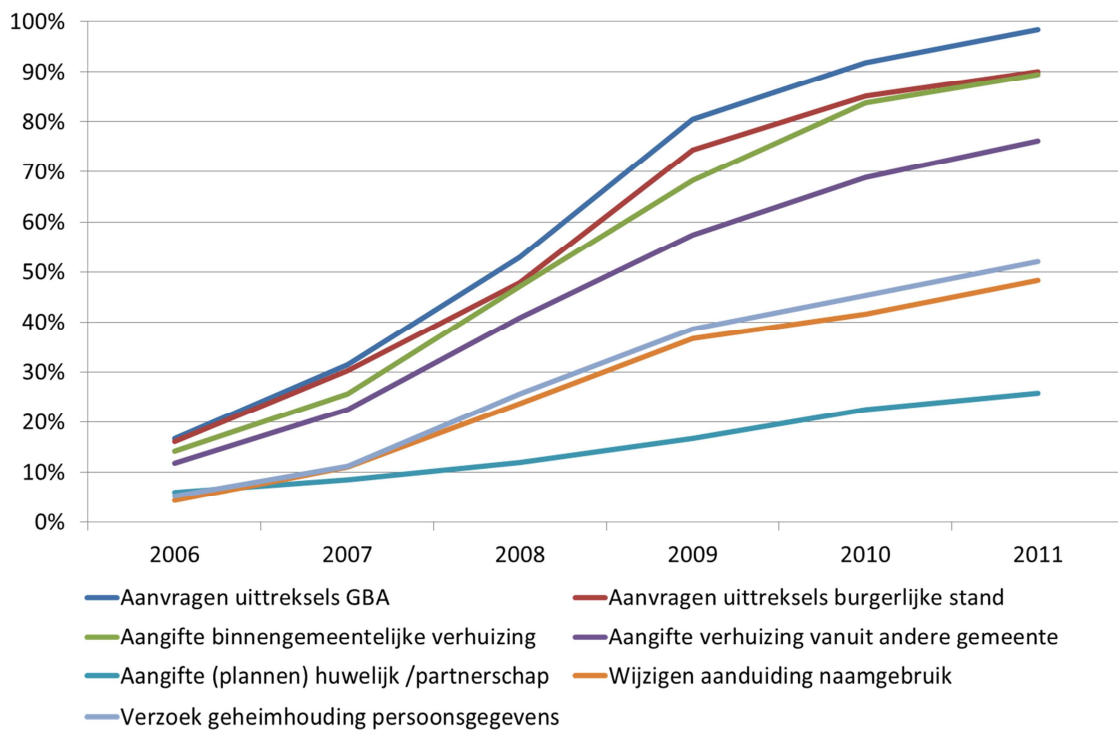
Ontwikkeling en stand van zaken digitale dienstverlening

Figuur 0-1 en 0-2 geven de ontwikkeling van het aandeel gemeenten dat bepaalde functionaliteiten biedt op de website en specifieke diensten digitaal aanbiedt. De figuur laat zien dat er sinds 2006 sprake is geweest van een onstuimige groei. Voor een aantal zaken geldt dat deze tegenwoordig standaard digitaal worden aangeboden door gemeenten. Zo heeft tegenwoordig bijna iedere gemeente een digitale balie, waar de burger wordt geïdentificeerd met DigiD, en kunnen producten aan deze balie bijna altijd via de website worden afgerekend.

Figuur 0-1 Ontwikkeling percentage gemeenten functionaliteiten van de website



Figuur 0-2 Ontwikkeling percentage gemeenten aanbod digitale dienstverlening

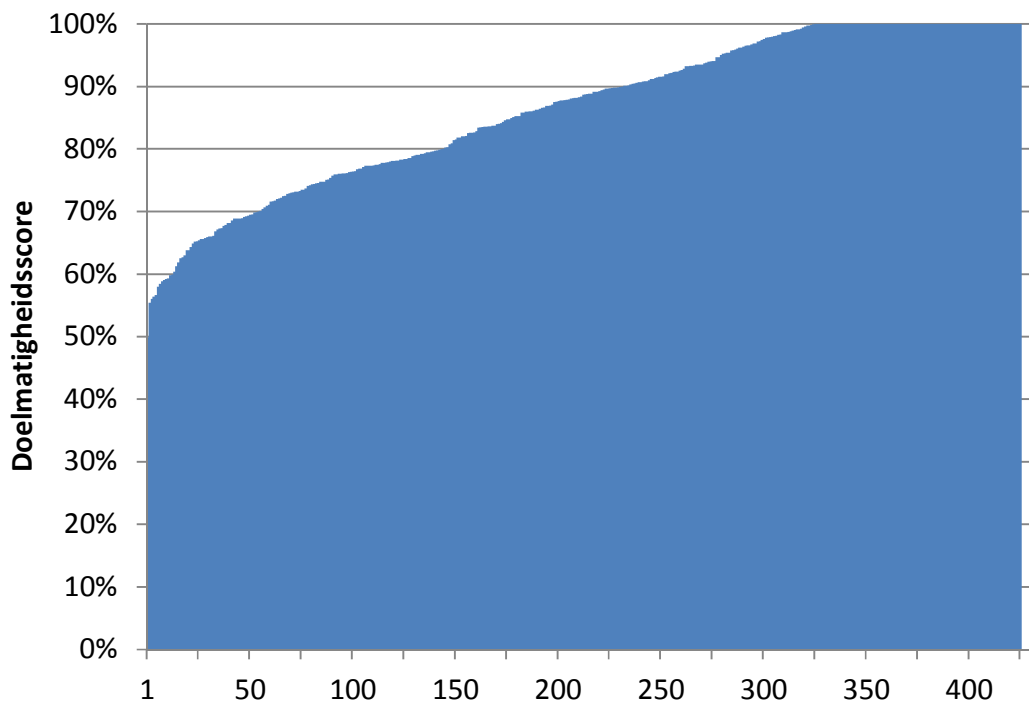


In het pakket van de digitale dienstverlening komt het verstrekken van uittreksels uit de GBA (gemeentelijke basisadministratie) het meeste voor, op de voet gevolgd door het verstrekken van uittreksels uit de burgerlijke stand en binnengemeentelijke verhuizing. Groeipotentieel is er nog voor de aangifte (plannen) van een huwelijk/partnerschap, wijzigen aanduiding naamgebruik en een verzoek tot geheimhouding persoonsgegevens.

Kostendoelmatigheid

De kostendoelmatigheid geeft aan hoe de kosten van een gemeente zich verhouden tot de beste praktijk: een gemeente met de laagste kosten, gegeven het niveau van de dienstverlening. De kostendoelmatigheid is uitgedrukt in een percentage. De beste praktijk heeft een score van 100 procent. Een score lager dan 100 procent geeft aan hoeveel verbeterpotentieel nog aanwezig is. Bijvoorbeeld, een score van 80 procent betekent, dat voor die gemeente de kosten van de beste praktijk met hetzelfde niveau van dienstverlening 80 procent bedragen van de huidige kosten. Figuur 0-3 toont de verdeling van de doelmatigheidsscores in 2010. In de figuur zijn de gemeenten gesorteerd naar oplopende doelmatigheidsscore.

Figuur 0-3 Kostendoelmatigheidsscore Burgerzaken, 2010



In 2010 is de gemiddelde doelmatigheidsscore 86,3 procent. Een groot aantal gemeenten (ongeveer een kwart) heeft een score van 100 procent; dat wil zeggen, dat voor deze gemeenten de doelmatigheid overeenkomt met die van de beste praktijk. De laagste score in 2010 is 49,9 procent, ongeveer de helft van de beste praktijk. De uitkomsten voor de kostendoelmatigheid zijn vergelijkbaar met uitkomsten voor eerdere jaren: de gemiddelde kostendoelmatigheid bij Burgerzaken is redelijk stabiel.

Digitaal dienst verlenen

Van de functionaliteiten, de digitale dienstverlening en overige innovaties is onderzocht wat het effect is op de kostendoelmatigheid. Puntsgewijs zijn de belangrijkste bevindingen:

- De mogelijkheid tot het maken van een afspraak via de website gaat gepaard met een hogere kostendoelmatigheid.
- Het aanbieden van digitale producten heeft positieve effecten op de kostendoelmatigheid.
- Het gebruik van een paspomaat lijkt een positief effect te hebben op de kostendoelmatigheid. Het gaat hier om een beperkt aantal waarnemingen.
- Een Mijn-loket functionaliteit blijkt de kostendoelmatigheid te verlagen. Kosten voor de implementatie van deze functionaliteit wegen waarschijnlijk niet (direct) op tegen de kostenbesparingen voor burgerzaken.

Tijd is de belangrijkste factor voor de verklaring van de disseminatie van innovaties. Vooral grotere gemeenten blijken voorop te lopen in het aanbieden van (nieuwe) digitale dienstverlening. Recent gefuseerde gemeenten zijn trager met de adoptie van digitale dienstverlening.

Het aanbod van digitale dienstverlening is één aspect; het gebruik van de digitale dienstverlening door de burger is een tweede. Het gebruik van de digitale dienstverlening varieert van gemeente tot gemeente. Gemiddeld is het gebruik van de digitale dienstverlening in 2011 nog bescheiden met respectievelijk 12 procent voor de uittreksels en 18 procent voor de aangifte van verhuizingen.

Beleidsimplicaties

Dit onderzoek is gericht op de effecten van digitale dienstverlening (en een aantal andere innovaties) op de kostendoelmatigheid. Digitale dienstverlening kent meer effecten. Naast een verhoging van de

kostendoelmatigheid kan digitale dienstverlening voor de burger een verbetering van het gebruikersgemak betekenen. Het is immers niet meer noodzakelijk om langs te gaan bij een balie; zaken met de overheid kunnen digitaal worden gedaan op een door de burger gekozen moment. Dit betekent een verbetering van de dienstverlening, zeker als de keuze om langs te komen bij de balie blijft bestaan.

Over het algemeen vinden we een positief effect van digitale dienstverlening op de kostendoelmatigheid. Voor een aantal digitale diensten is het aanbod verzadigd; dat wil zeggen, bijna alle gemeenten hebben de dienstverlening standaard digitaal beschikbaar. Dit betreft vooral het digitaal verstrekken van uittreksels en doorgeven van verhuizingen. Een aantal producten wordt nog niet door iedere gemeente digitaal aangeboden. Hier valt dus nog een klein beetje winst te behalen. In het bijzonder geldt dat voor het digitaal plannen van een huwelijk of geregistreerd partnerschap. Wel moet een individuele gemeente nagaan in welke mate het aan te bieden product wordt afgenomen in de gemeente. Vanuit doelmatigheidsoogpunt heeft het wellicht geen zin om producten die slechts sporadisch worden afgenomen digitaal aan te bieden. Aan de andere kant kan een breed aanbod van diensten helpen bij het verhogen van het digitale gebruik door burgers; het digitale kanaal wordt daardoor voor de burger een voor de hand liggende eerste ingang.

Het is zinvol na te gaan of nog meer producten (deels) digitaal kunnen worden aangeboden, en uiteraard onder welke randvoorwaarden. De overheid zet met het wetsvoorstel *elektronische dienstverlening burgerlijke stand* een stap in die richting. In de toekomst wordt het aantal digitale diensten uitgebreid; het is dan mogelijk om digitaal aangifte te doen van een huwelijk, ondertrouw, geregistreerd partnerschap, geboorte of overlijden. Bij het uitbreiden van de digitale dienstverlening zijn er ook synergievoordelen (economies of scope): als eenmaal de eerste producten digitaal zijn geïmplementeerd, is het in de regel voor volgende producten gemakkelijker en goedkoper, omdat van de eerste implementatieronde is geleerd.

De rijksoverheid stimuleert het aanbieden van digitale dienstverlening door andere overheden. Uit de analyses blijkt dat, niet geheel onlogisch, grote gemeenten vooroplopen bij het implementeren van digitale dienstverlening. De factor tijd is de belangrijkste verklaring voor de verspreiding van toepassingen van digitaal dienst verlenen. In dit kader is het wellicht een

idee om samenwerkingsverbanden te stimuleren waarbij klein leert van groot.

Niet alleen het aanbod van digitale dienstverlening is belangrijk. Ten minste even belangrijk is het gebruik van digitale dienstverlening. In het gebruik van de digitale dienstverlening valt nog een stap te maken. Er zijn volgens dit onderzoek (nog) nauwelijks effecten van gemeentelijk beleid dat aanzet tot gebruik van digitale dienstverlening. Mogelijk kan de rijksoverheid hierin met een landelijke campagne een rol spelen, door het promoten van digitale dienstverlening. Een dergelijke campagne hoeft zich dan uiteraard niet te beperken tot burgerzaken, maar kan betrekkingen hebben op de hele overheid. In dit onderzoek hebben de gegevens over het gebruik van digitale diensten betrekking op 2011. Wat dat betreft staan de ontwikkelingen niet stil en wordt het gebruik van internet steeds populairder.

Tussen de regels is al aandacht geweest voor de schaal van de digitale dienstverlening. Door deskundigen wordt aangegeven dat de vaste kosten van digitale dienstverlening relatief hoog zijn, terwijl de variabele kosten laag zijn. In dat kader bestaan er schaalvoordelen bij digitale dienstverlening. Deze schaalvoordelen kunnen benut worden door het al eerdergenoemde gebruik te stimuleren. Maar ook door bij digitale dienstverlening samen te werken. De websites van verschillende gemeenten kunnen aan de achterkant op eenzelfde systeem draaien. Samenwerking vereist in de regel wel standaardisatie.

Summary

Background

The public sector faces a major challenge in terms of maintaining its service provision. Firstly, in the long run it will be increasingly difficult to find a sufficient number of skilled personnel. Secondly, in the short term, the public finances will enforce a tight budgetary framework. The notion of bottlenecks in the labor market for the public sector is nothing new. Ten years ago, the Van Rijn commission (2001) already drew attention to the labor market issues for the public sector. The Van Rijn commission also suggested possible solutions to the problems. One of the solutions to which particular attention has been paid is the role of ICT.

This study focuses on the effects of ICT on the productivity of municipal civil Registry offices. In this study this mainly refers to the digital service provision that is possible due to ICT. The study is a continuation of the studies Benchmark Registry offices (van Hulst en de Groot, 2011) and HRM in Registry offices (van Hulst en de Groot, 2012).

In the study the cost-efficiency of municipal Registry offices is calculated as a measure of productivity, which makes it possible to make comparisons between Registry offices. The cost-efficiency is then linked to implemented innovations such as website features, digital products that are offered and a number of other innovations. The data were obtained through a survey of all Dutch municipalities (with a response rate of 33 percent).

Development and status of digital services

Figure 0-1 and 0-2 show the evolution of the share of municipalities that provide certain types of functionality on the website and offer specific digital services. The figures show that since 2006 there has been a rapid growth. A number of services are now offered digitally by municipalities on a standard basis. Nowadays almost every municipality has a digital counter, where the citizen is identified using DigiD, and products can be purchased at this digital counter.

Figure 0–1 Percentage of municipalities with functionalities of the website

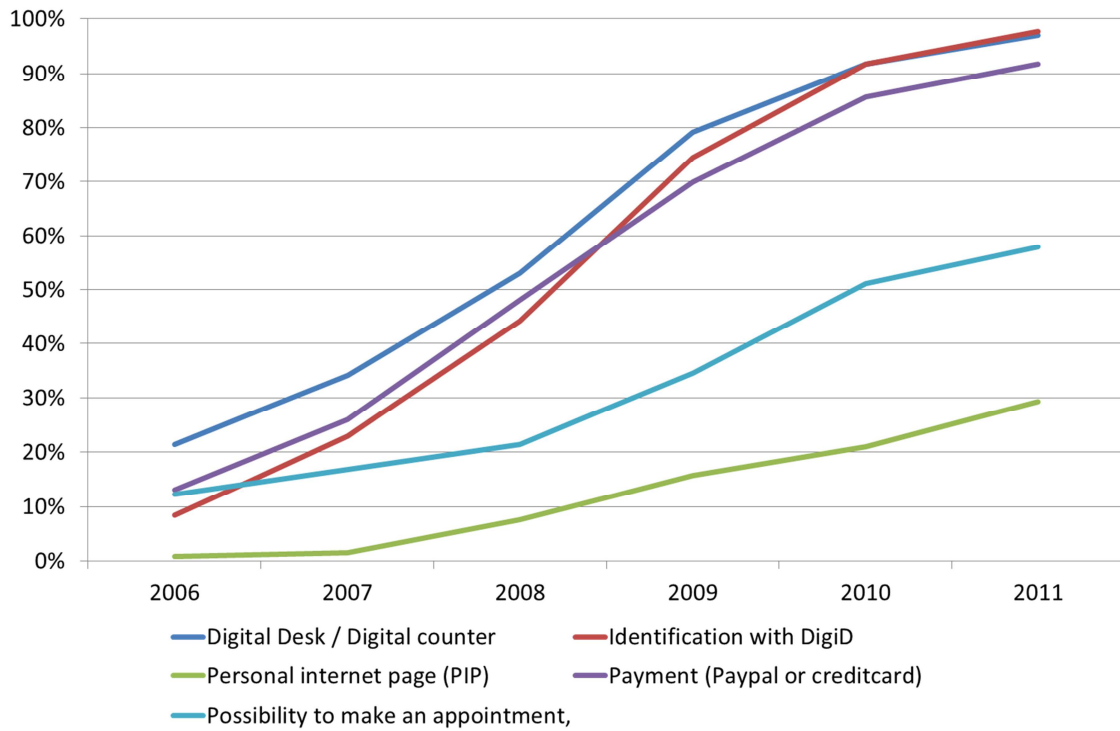
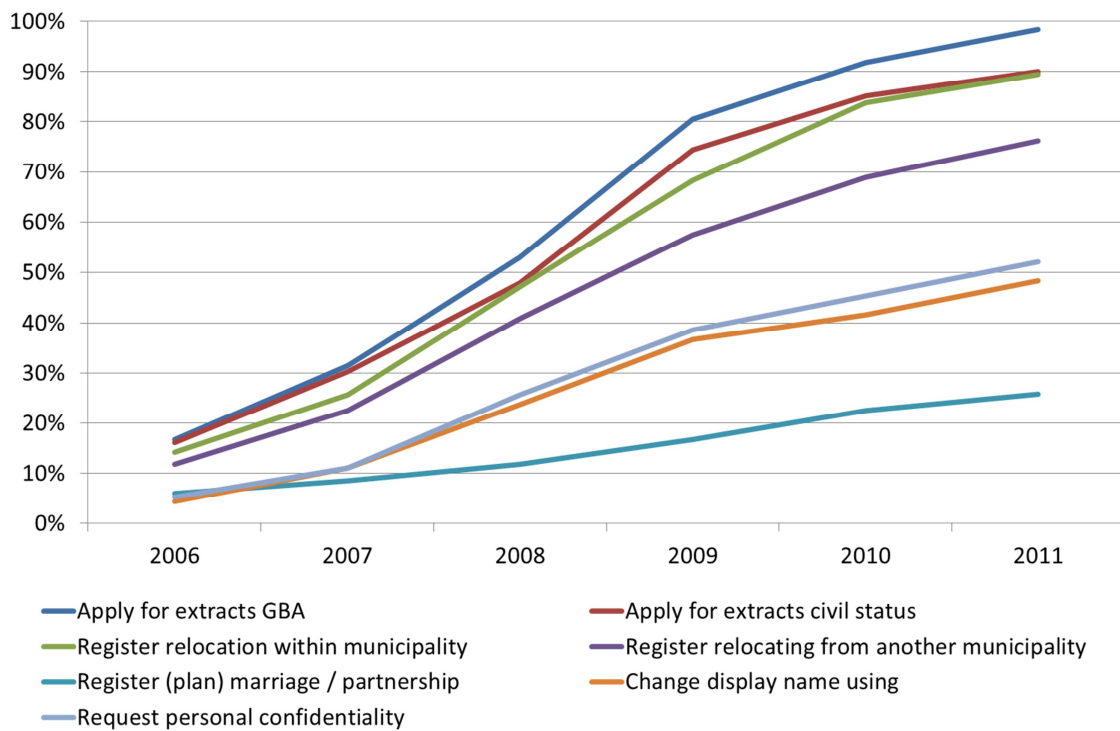


Figure 0–2 Percentage of municipalities offering specific digital services

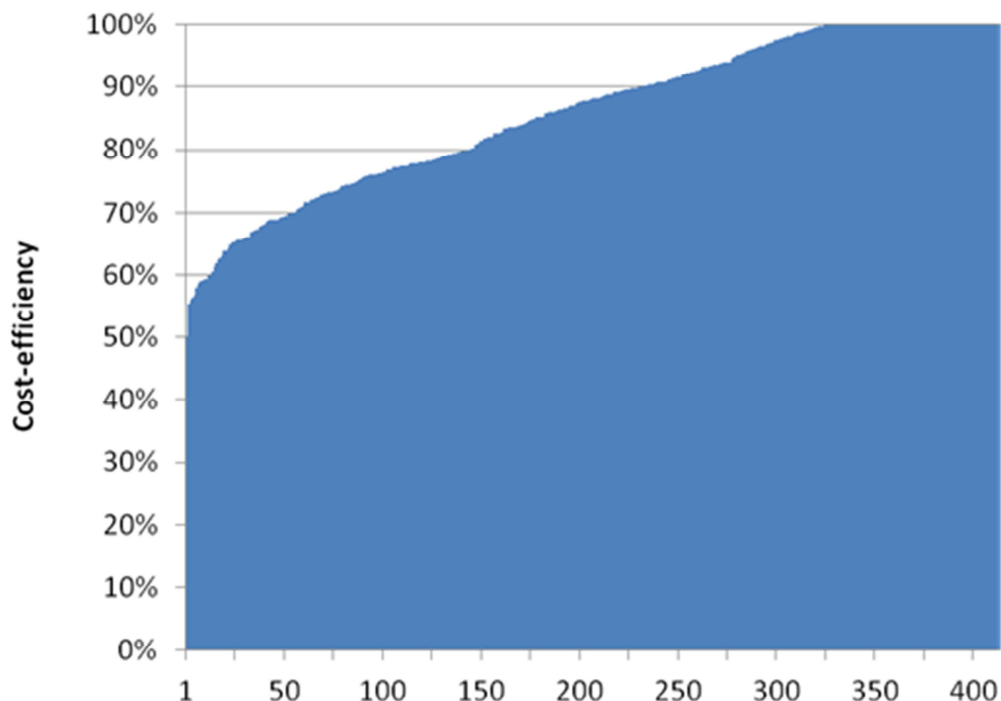


In the package of digital services the provision of extracts from the GBA (gemeentelijke basisadministratie) is the most common service, followed by the provision of extracts relating to civil status and the registration of relocation within the municipality. There is still potential for growth for services including the registration (planning) of marriages/partnerships, changes of name and requests for confidential personal data.

Cost-efficiency

The cost-efficiency is a marker that indicates how the cost of a Registry office relates to best practice: a Registry office with the lowest cost, given the level of services. The cost-efficiency is expressed as a percentage for each Registry office. The best practice has a score of 100 percent. A score of less than 100 percent indicates how much room there is for potential improvement. For example, a score of 80 percent means that for that Registry office the cost of best practice with the same level of services is 80 percent. Figure 0-3 shows the distribution of the efficiency scores in 2010. In the figure, the Registry offices are sorted in increasing order of efficiency score.

Figure 0–3 Cost-efficiency score Registry office, 2010



In 2010, the average cost-efficiency score is 86.3 percent. A large number of Registry offices (about a quarter) have a score of 100 percent, meaning that for these Registry offices the cost-efficiency matches that of best practice. The lowest score in 2010 was 49.9 percent, about half of best practice. The results of the cost-efficiency are similar to results for previous years: the average cost-efficiency in Registry offices is reasonably stable.

Digital service provision

The study examines the effect on cost-efficiency of the functionalities of the website, the digital services offered and other innovations. The main findings are:

- The ability to make an appointment via the website is associated with a higher cost-efficiency.
- The provision of digital products has positive effects on the cost-efficiency.
- The use of a *paspomaat* (a system using pneumatic dispatch) seems to have a positive impact on cost-efficiency. However, this conclusion is based on a limited number of observations.
- A personal internet page (PIP) for citizens appears to reduce cost-efficiency. The costs of the implementation of this functionality don't balance with the profits for the Registry office (at least in the short-run).

Time is the most important factor for explaining the dissemination of innovations. In addition, larger municipalities seem to be at the forefront in offering (new) digital services. Recently merged municipalities are slower in the adoption of digital services.

Offering digital services is one aspect, but the use of these digital services by citizens is another. The use of digital services varies from municipality to municipality. On average, the use of digital services in 2011 is moderate, with a rate of use of 12 percent and 18 percent for requests for excerpts and registration of reallocation respectively.

Policy implications

This study focuses on the impact of digital services (and some other innovations) on cost-efficiency. However, digital services also have other effects. Besides increasing cost-efficiency, digital services for citizens can also result in an improvement in quality. It is no longer necessary to go to the Registry office as dealings with the government can be transacted

digitally at a time that suits the citizen him or herself. This represents an improvement of the service provision, especially if it still remains possible to visit the Registry office.

In general, we find digital services have a positive effect on cost-efficiency. Currently a number of services are provided digitally in almost all municipalities. This is particularly the case for the digital provision of excerpts and the administration of reallocation. Some products are not offered digitally by all municipalities. Therefore there is still some room for improvement. This applies particularly to the digital registration and planning of marriages or partnerships. However, individual municipalities should consider to what extent such a product offering is relevant in their circumstances. From the point of view of efficiency it makes no sense to offer products that are used only occasionally. On the other hand, a wide range of services helps to increase digital use among citizens, as it makes it more likely for the digital channel to become citizens' first choice.

It is useful to check whether additional products can be offered digitally (wholly or in part), and of course, under what conditions. The Dutch government is taking a step in that direction with its bill on electronic services relating to marital status. In the future, the number of digital services will be expanded, and it will be possible to digitally declare a marriage/registered partnership, birth or death. Expanding digital services also offers the potential of reductions relating to economies of scope: once the first products are implemented digitally, the process is generally easier and cheaper for the subsequent products because of lessons learned from the first implementation round.

The government is encouraging the provision of digital services by local governments. The analyses show that, not entirely illogically, large municipalities are at the forefront in implementing digital services. The time factor is the main explanation for the distribution of applications of digital services. In this context it might be useful to encourage partnerships for small municipalities

The provision of digital services is not the only important aspect. At least as important is the actual use of digital services by citizens. According to this study, municipal policy aimed at encouraging the use of digital services has hardly had any effects up till now. Perhaps the government could play a role

by promoting digital services with a national campaign. Such a campaign would obviously not be limited to the Registry office, but could relate to the whole government. The data relating to the use of digital services in this study are from 2011. With Internet use becoming ever more popular it is possible that current figures relating to the use of digital services are higher.

Between the lines attention has been paid to the scale of the digital services. Experts indicate that the fixed costs of digital services are relatively high, while the variable costs are low. In this context, digital services are subject to economies of scale. It will be possible to utilize these benefits of scale as a result of the aforementioned rise in users, but also through cooperation in the area of digital services. The websites of several municipalities run on the same system. Cooperation would require a rule or standardization.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De publieke sector staat voor een grote uitdaging bij het op peil houden van de dienstverlening. Enerzijds zijn er ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waardoor het steeds lastiger zal worden om over voldoende gekwalificeerd personeel te beschikken. Anderzijds zijn er de overheidsfinanciën die met forse bezuinigingen beteugeld dienen te worden. Een manier om deze uitdaging aan te gaan is het verhogen van de productiviteit.

Het onderzoeksprogramma ‘Onderzoek en kennisdeling over sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector’ heeft als hoofdthema de wijze waarop de verhoging van de productiviteit tot stand kan worden gebracht. De studies binnen het programma gaan over productiviteitsverschillen en -ontwikkelingen, maar vooral over de achtergronden en de mogelijkheden hiervan te leren. Het mag duidelijk zijn dat het belang van aanscherping van kennis en inzicht op het terrein van productiviteitsgroei breed wordt gedragen.

Productiviteitsverbetering in de publieke sector lijkt vaak moeizaam tot stand te komen, zeker als deze wordt vergeleken met de productiviteitsverbeteringen in de marktsector. Dat wil niet zeggen dat het onmogelijk is. Ten opzichte van de marktsector heeft de publieke sector zelfs een belangrijk voordeel. Het veelal ontbreken van concurrentie betekent dat er weinig of geen bedrijfsgeheimen zijn. Dat maakt een instrument als benchmarking uitermate geschikt om in de publieke sector toe te passen. Onderhavige studie gebruikt het benchmarkinstrument om mogelijke productiviteitsverbeteringen op te sporen. In eerste instantie wordt de productiviteit van instellingen bepaald aan de hand van de kostendoelmatigheid. Vervolgens wordt nagegaan wat de instellingen met een hoge kostendoelmatigheid gemeenschappelijk hebben.

De notie van knelpunten op de arbeidsmarkt voor de publieke sector is niet van gisteren. Dit onderwerp staat al langer op de agenda. Zo heeft de commissie-Van Rijn (2001) de arbeidsmarktproblematiek voor de collectieve sector in kaart gebracht. De commissie geeft ook mogelijke oplossingen. Een van de mogelijkheden waaraan de commissie expliciet aandacht geeft, is de bijdrage die ICT kan leveren aan de kwaliteit en efficiency in de collectieve sector.

Ook in het regeerakkoord van VVD en PvdA (2012) is er expliciet aandacht voor digitale dienstverlening. In het regeerakkoord zijn de volgende ambities geformuleerd:

‘De dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen. Er komt een eenmalige gegevensvraag voor ondernemers die gebruikmaken van het Ondernemingsdossier om bedrijfsgegevens uit te wisselen met de overheid.’

In deze studie ligt de focus op ICT als instrument voor verbeteringen van de kostendoelmatigheid. Daarbij is het begrip ICT verengd tot voornamelijk digitaal dienst verlenen. Zo worden ICT-wijzigingen in de backoffice of de ontwikkeling van een midoffice buiten beschouwingen gelaten. Behalve verenging is het begrip ICT ook iets breder getrokken en is een aantal innovaties in beschouwing genomen die niet of nauwelijks met ICT te maken hebben, bijvoorbeeld het gebruik van een paspomaat of een ticketsysteem.

De studie is een vervolg op de studie *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011) en de studie *HRM bij burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2012). In de eerstgenoemde studie is uitgebreid stilgestaan bij de achtergronden en berekeningen van de kostendoelmatigheid. In de tweede studie zijn de effecten van HRM-beleid op de kostendoelmatigheid in kaart gebracht.

1.2 Onderzoeksvragen

De opkomst van ICT en internet heeft, in zowel de private als publieke sector, toepassingen opgeleverd die digitaal dienst verlenen mogelijk maken.

Op luchthavens bijvoorbeeld zijn de traditionele incheckbalies aan het verdwijnen, personeel wordt vervangen door kapitaal. Door de inzet van technologie kunnen klanten zelf administratieve handelingen uitvoeren. Bij steeds meer luchtvaartmaatschappijen kan, of moet, de klant zelf inchecken. In eerste instantie kon dit telefonisch of met een selfservice checkin op de luchthaven, tegenwoordig kan het ook via internet vanuit huis of onderweg met de smartphone. En zo zijn er nog heel veel andere voorbeelden van digitale dienstverlening te geven. Om er nog een paar te noemen: elektronische belastingaangifte, het doorgeven van meterstanden voor water gas en elektriciteit, online aanvragen van zorgvoorzieningen, online registratie als werkzoekende (inclusief aanvraag uitkering), internetbankieren, online tickets kopen, online afspraken maken en/of reserveren, online klachten doorgeven.

Deze ontwikkelingen, waarbij de klant zelf administratieve handelingen uitvoert in plaats van de organisatie, beogen een productiviteitswinst binnen de organisatie. Daarnaast kan het voor de klant een verbetering van de dienstverlening (zoals tijdswinst en flexibiliteit) betekenen.

Ook bij Burgerzaken is het mogelijk bepaalde diensten zo te organiseren dat de burger zelf een aantal administratieve handelingen verricht. In heel wat gemeenten kunnen bepaalde producten digitaal worden aangevraagd of kunnen zaken digitaal worden geregeld. In deze studie is nagegaan of het digitaal dienst verlenen ook loont.

Het onderzoek kent de volgende hoofdvraag:

In hoeverre zijn verschillen in kostendoelmatigheid te verklaren door verschillen in digitale dienstverlening?

Deelvragen die aan de orde komen zijn:

- Hoe varieert de kostendoelmatigheid van Burgerzaken tussen gemeenten?
- Welke vormen van digitaal dienst verlenen zijn er te onderscheiden?
- Wat is de stand van zaken met betrekking tot digitale dienstverlening?
- Welke vormen van digitaal dienst verlenen beïnvloeden de kostendoelmatigheid significant?

De focus van dit rapport ligt op de economische aspecten van het digitaal dienst verlenen. Daarbij blijft het kwaliteitsaspect van het digitaal dienst

verlenen buiten beeld. Voor de burger kan de digitale dienstverlening immers ook een verbetering van de dienstverlening betekenen. Zeker als er een keuzemogelijkheid blijft bestaan tussen een bezoek aan de balie en een digitale transactie. Het is voor sommige zaken niet meer noodzakelijk om naar het gemeentehuis te gaan, deze kunnen vanuit huis via internet worden geregeld.

1.3 Burgerzaken en digitaal dienst verlenen

De afdeling Burgerzaken is traditioneel het organisatieonderdeel van de gemeente waar alle registraties van de inwoners van die gemeente worden behandeld, zoals aangifte van geboorte en overlijden, voltrekken van een huwelijk, en verstrekken van een identiteitsbewijs. Burgerzaken is echter steeds vaker georganiseerd als onderdeel van een afdeling Publiekszaken die ook andere diensten aan het publiek levert, zoals vergunningen of uitkeringen. In de loop der jaren ontstaat bij verschillende gemeentelijke diensten steeds meer interactie met de burger. Tegelijkertijd is er behoefte aan een meer geïntegreerde dienstverlening met aandacht voor de burger als klant. Daarom kiezen gemeenten er steeds vaker voor om de dienstverlening, die vroeger via verschillende loketten of vakafdelingen verliep, te bundelen en onder te brengen in een afdeling Publiekszaken. Die bestaat uit een frontoffice (publieksbalie) en een aantal backoffices, waaronder Burgerzaken. Ook komt het voor dat gemeenten een geheel met de backoffices geïntegreerde publieksbalie hebben.

Deze studie gaat over de dienstverlening rond Burgerzaken, in het bijzonder het verstrekken van documenten (paspoorten, rijbewijzen, identiteitskaarten, uittreksels uit de GBA, uittreksels uit de burgerlijke stand) en het sluiten van huwelijken. De overige dienstverlening van Publiekszaken, bijvoorbeeld het behandelen van vergunningen, is buiten beschouwing gelaten. In het vervolg van deze studie hanteren we consequent de term Burgerzaken, ongeacht de wijze waarop deze gemeentelijke activiteiten zijn georganiseerd.

In dit onderzoek is de digitale dienstverlening vooral gemeten aan de hand van de functionaliteiten van de website en de producten die digitaal geleverd worden. Daarnaast is er een aantal andere innovaties en kenmerken meegenomen, zoals het stimuleren van het gebruik van de digitale dienstverlening, om een compleet beeld te verkrijgen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende structuur. Hoofdstuk 2 presenteert het in het onderzoek gehanteerde model met daarbij aandacht voor begrippen uit het voorgaande onderzoek (*Benchmark Burgerzaken*). Ook is er in hoofdstuk aandacht voor de wijze waarop digitale dienstverlening wordt gemeten, evenals de methode waarmee de analyses zijn uitgevoerd. Hoofdstuk 3 gaat dieper in op het onderwerp digitale dienstverlening: het geeft een schets van de ontwikkelingen en geeft inzicht in de context. Hoofdstuk 4 geeft een kwantitatieve beschrijving van de gebruikte gegevens over digitale dienstverlening. Hoofdstuk 5 bevat de resultaten, conclusies en afsluitende beschouwingen.

2 Model en methode

2.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de kostendoelmatigheid gerelateerd aan de digitale dienstverlening en een aantal andere innovaties. Daarvoor is een aantal bouwstenen nodig. In de eerste plaats hebben we een model nodig waarmee we de prestaties van instellingen kunnen meten en vergelijken. Het model dat we daarvoor gebruiken is een kostenmodel waarmee we de zogeheten kostendoelmatigheid bepalen. Het gebruikte kostenmodel is uitgebreid beschreven in de voorgaande studie *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011) en wordt in dit hoofdstuk kort toegelicht.

De tweede bouwsteen is een maat voor de digitale dienstverlening. Hiervoor is de aanwezigheid van specifieke digitale dienstverlening geschikt. Voor de empirische invulling zijn beschikbare bronnen over de omvang van de digitale dienstverlening van belang. Tot slot is een analytisch model nodig waarmee de kostendoelmatigheid in verband wordt gebracht met de mate van digitaal dienst verlenen.

2.2 Kostenmodel

Zoals opgemerkt betreft het gehanteerde kostenmodel hetzelfde model als beschreven in *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011). Voor een uitgebreide beschrijving van het model verwijzen we dan ook naar die publicatie, of voor een meer algemene beschrijving van kostenmodellen, naar *The measurement of productive efficiency and productivity growth* (Fried et al., 2008).

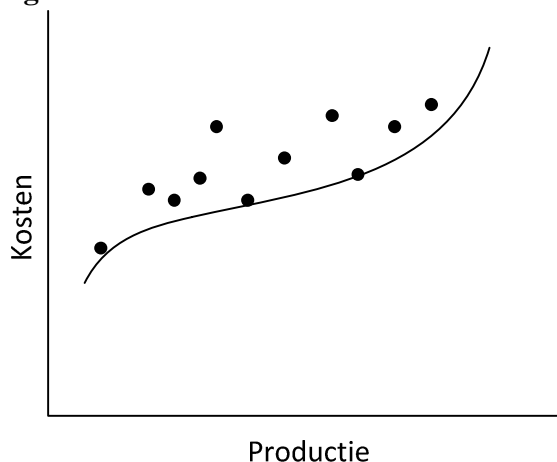
We gebruiken het kostenmodel om per instelling de kostendoelmatigheid te bepalen. De kostendoelmatigheid is één kengetal dat aangeeft hoe goed een organisatie presteert ten opzichte van de best presterende organisaties. De kostendoelmatigheid is de maatstaf waarmee in dit onderzoek organisaties

met elkaar zijn vergeleken (zie ook kader 2-1). Voor het bepalen van de kostendoelmatigheid is allereerst een kostenfunctie nodig.

Een kostenfunctie geeft de samenhang weer tussen enerzijds de kosten en anderzijds de omvang en samenstelling van de dienstverlening, de prijzen van de ingezette middelen (zoals ambtenarensalarissen) en de stand van de techniek. Met econometrische technieken is het mogelijk om een kostenfunctie op basis van de empirie te bepalen. De kostenfunctie kan zo worden vastgesteld dat deze bepaald wordt door de instellingen met de laagste kosten gegeven de productie. We zijn juist in deze instellingen geïnteresseerd, omdat instellingen met de laagste kosten bij gegeven productie de instellingen zijn met de hoogste productiviteit; de instellingen hebben immers de laagste kosten per eenheid product. Een dergelijke functie heet ook wel frontier of grensfunctie.

Figuur 2-1 is een voorbeeld van een kostenfunctie waarbij er sprake is van slechts één product. Op de horizontale as staat de productie weergegeven en op de verticale as de kosten. In de figuur stellen de punten instellingen voor met kosten en productie. Ieder punt in de figuur representeert de kosten en productie van een afdeling Burgerzaken. Meer productie betekent over het algemeen hogere kosten. Een kostenfunctie geeft het precieze verband tussen kosten en productie. De curve in de figuur stelt de geschatte kostenfunctie voor, die door de punten loopt met de laagste kosten gegeven de productie.

Figuur 2-1 Voorbeeld van een kostenfunctie en kostendoelmatigheid



Figuur 2-1 is eveneens een voorbeeld voor de kostendoelmatigheid. Het is mogelijk om per instelling de (relatieve) afstand tot de frontiers te bepalen. De afstand van instellingen tot de frontiers is de kostendoelmatigheid. De kostendoelmatigheid geeft aan hoe efficiënt een instelling is in vergelijking met andere instellingen en hoeveel verbeterpotentieel aanwezig is. Ook kan de gemiddelde doelmatigheidsscore worden berekend en vergeleken voor specifieke groepen. Zodoende zijn kenmerken van efficiënte instellingen op te sporen. In dit onderzoek zijn de doelmatigheidsscores gekoppeld aan de digitale dienstverlening, om zicht te krijgen op de invloed van digitale dienstverlening op de doelmatigheid.

Kader 2-1 De begrippen productiviteit en kostendoelmatigheid

In deze studie worden de begrippen productiviteit en kostendoelmatigheid gebruikt.

Productiviteit is de verhouding tussen het productievolume en het volume van ingezette middelen.

Kostendoelmatigheid is een kengetal, waarmee de productiviteit van verschillende instellingen met elkaar kan worden vergeleken. De kostendoelmatigheid vergelijkt op basis van de hoogste productiviteit: hoe verhouden de laagst mogelijke kosten van een instelling zich tot de feitelijke kosten, gegeven het niveau van de dienstverlening. De kostendoelmatigheid is uitgedrukt in een percentage. Een percentage van 100 betekent de hoogste score (kosten zijn gelijk aan die van de best practice of beste praktijk).

2.3 Digitale dienstverlening

Er zijn verschillende studies die digitale dienstverlening op één of andere manier meten. Zo brengt Ernst&Young (2012) de volwassenheid van de digitale dienstverlening van Nederlandse gemeenten in kaart met een jaarlijkse benchmark digitale dienstverlening. De studie maakt gebruik van een aantal elementen om de stand van zaken bij de digitale dienstverlening te beschrijven:

- de mate waarin producten digitaal zijn af te nemen;
- de response op e-mails;
- effectiviteit van zoekmachines;
- het gebruik van DigiD;
- gebruik van sociale media.

Het gaat in de studie van Ernst&Young om de gehele dienstverlening van de gemeenten, waarvan uiteraard een groot deel betrekking heeft op Burgerzaken. Van de genoemde elementen is vooral *de mate waarin producten digitaal zijn af te nemen* interessant.

In 2000 is vanuit de overheid een monitor van de elektronische overheid van start gegaan. De inmiddels gestopte Overheid.nl Monitor bracht de belangrijkste vorderingen bij de ontwikkeling van de elektronische overheid (e-overheid) in Nederland in kaart. In *Over de overheidsmonitor.nl monitor*' (Flos B.J. & de Jager, 2011) wordt een brede algemene beschrijving van de monitor gegeven. De specifieke meting uit 2007 (Flos B.J. et al., 2007) geeft inzicht in de gehanteerde maatstaven voor gemeenten. Voor de meest gevraagde overheidsdiensten door burgers en bedrijven, is op de websites van de overheidsinstanties nagegaan in welke fase de online dienstverlening zich bevindt. De monitor onderscheidt 26 gemeentelijke digitale diensten en producten. Gemeenten krijgen punten voor de gehele of gedeeltelijke digitale afhandeling van deze diensten en producten. Een voorbeeld van gedeeltelijk digitaal afhandelen is een te downloaden formulier dat per post naar de gemeente moet worden verzonden.

Zowel de studie van Ernst&Young als de overheidsmonitor.nl meet de digitale dienstverlening aan de hand van het aantal aangeboden producten. De overheidsmonitor.nl maakt hierin nog eens een onderscheid naar de mate waarin de dienstverlening geheel of gedeeltelijk digitaal is. In onderhavige studie is eveneens als uitgangspunt het aanbod van digitale producten genomen, daarbij is geen onderscheid gemaakt naar de mate waarin dit mogelijk is.

2.4 Kostendoelmatigheid en digitale dienstverlening

De laatste bouwsteen van het onderzoek is het leggen van een relatie tussen de doelmatigheidsscores en de aanwezigheid van digitale dienstverlening. Het gaat daarbij om de vraag in hoeverre verschillen in doelmatigheid te verklaren zijn uit onder andere de digitale dienstverlening. Digitale dienstverlening is niet alleen van invloed op de kostendoelmatigheid, maar ook op de wijze waarop de burger de dienstverlening ervaart. Zo kan digitale dienstverlening waarbij de burger vanuit huis op een zelfgekozen tijdstip in contact treedt met de gemeente, voor de burger een aanzienlijk verbetering

van de dienstverlening betekenen. Dergelijke kwaliteitseffecten blijven buiten beschouwing.

Om het effect van digitale dienstverlening op de kostendoelmatigheid te schatten, maken we gebruik van regressieanalyse. De kostendoelmatigheid wordt hier gerelateerd aan de aanwezigheid van bepaalde functionaliteit, producten en/of andere innovaties (zie hoofdstuk 4, voor een volledig overzicht van geoperationaliseerde variabelen). Een van de factoren die verschillen in doelmatigheidsscores verklaren, is de wijze waarop Burgerzaken is georganiseerd (Publiekszaken, gedeeltelijke geïntegreerd, of Burgerzaken). In de analyses is hiervoor gecontroleerd door voor de verschillende organisaties een dummy variabele in de regressie op te nemen. Bepaalde innovaties komen relatief vaker voor, of in ieder geval eerder, bij een bepaalde wijze van organiseren. Zouden we daarvoor niet controleren dan worden effecten onterecht toegerekend aan bepaalde innovaties. De oorzaak van verschillen in gemiddelde kostendoelmatigheid naar het type organisatie is een resultaat waaraan we geen conclusies verbinden. De verschillen ontstaan naar alle waarschijnlijkheid doordat in het algemeen bij Publiekszaken meer producten worden aangeboden, waardoor kostentoe rekening alleen aan Burgerzaken lastig is. Ook voor de bevolkingsomvang is in de verklarende analyse gecontroleerd. Een grotere gemeente heeft in de praktijk meer mogelijkheden voor het toepassen van een aantal innovaties (zie ook § 5.2).

Een aspect van de introductie van digitaal aanbod kan zijn dat er aanloopkosten zijn. In het eerste jaar kunnen de kosten bijvoorbeeld hoger zijn, waardoor de kostendoelmatigheid lager is. Om hiervoor te corrigeren is een dummy variabele opgenomen voor het eerste jaar van gebruik. Zodoende wordt enigszins gecorrigeerd voor aanloopkosten. De methode met een jaardummy in het introductiejaar is ook toegepast in een onderzoek naar de introductie van stemmachines (Allers & Kooreman, 2009).

Bij de schatting kan rekening worden gehouden met het feit dat het hier om zogenoemde panelgegevens gaat. Voor iedere gemeente (dus afdeling Burgerzaken) hebben we meerdere waarnemingen, we hebben immers gegevens door de tijd heen. De waarnemingen van een gemeente door de tijd heen zijn echter niet onafhankelijk. Mogelijke meet- en specificatiefouten van een bepaalde waarneming door de jaren heen hangen met elkaar samen. De betrouwbaarheid van de schattingen wordt, indien hier geen rekening

mee wordt gehouden, overschat. De gerapporteerde standaardafwijkingen zijn dan te klein en statistische toetsen als de t-toets geven dan te snel aan dat er sprake is van een significant verband.

Er bestaan verschillende methoden om dit probleem aan te pakken, zoals fixed- en random-effects regressieanalyse (voor een uitgebreide beschrijving zie bijvoorbeeld Greene, 2008). Zonder op de details in te gaan: het fixed-effects model gaat uit van individuele effecten die gelijk blijven in de tijd, het random-effects model gaat ervan uit dat de effecten random zijn. De modelmatige vertaling is dat in het fixed-effects model voor iedere gemeente een dummy variabele is opgenomen. Dat betekent dat voor iedere gemeente door de tijd heen een gemiddelde wordt berekend. Afwijking van het gemiddelde wordt verklaard door de introductie van een innovatie. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen de situatie voor en na. Of het gebruik van de fixed-effects of random-effects de voorkeur heeft, kan onderzocht worden met de zogeheten Hausman-test.

Tot slot merken we op dat kostendoelmatigheid een relatief begrip is. Het verklaren van de kostendoelmatigheid betekent dat we eigenlijk kijken met welke innovaties gemeenten kunnen opschuiven richting de frontiers. Een ander effect van innovaties kan zijn dat de frontiers zelf opschuift. Dergelijke effecten zijn niet onderzocht. Dat is ook een stuk lastiger, omdat er nog veel meer factoren een rol spelen bij het opschuiven van de frontiers.

3 Digitale dienstverlening

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal achtergronden van digitale dienstverlening beknopt beschreven. Hierbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat het ondoenlijk is een compleet beeld te geven van alle aspecten omtrent digitale dienstverlening en de vele ontwikkelingen die er geweest zijn. Vanuit dat perspectief is ervoor gekozen allereerst kort in te gaan op het ontstaan van de digitale dienstverlening.

Deze studie legt voornamelijk een relatie tussen het effect van digitaal dienst verlenen en kostendoelmatigheid. Dat is slechts een van de effecten van het digitaal dienst verlenen; paragraaf 3.3 gaat na welke andere beoogde effecten er zijn. De kwaliteit van de dienstverlening (betere dienstverlening) is in het bijzonder een van de andere beoogde effecten. Hiervoor is aandacht in een aparte paragraaf waarin de gebruikers van de digitale dienstverlening centraal staan.

3.2 Ontwikkeling van de e-overheid

De grote doorbraak van internet vindt plaats aan het begin van de jaren negentig. In 1994 ontstaan de eerste webwinkels en in 1999 is er de opkomst van het internetbankieren. Door internet kan dienst verlenen digitaal; dat geldt ook door de overheid. De Nederlandse overheid was er vroeg bij om de mogelijkheden van ICT en internet te stimuleren. Hierbij heeft de overheid twee rollen. Enerzijds als bestuurder van de aanwezige infrastructuur en overige randvoorwaarden. Anderzijds in de rol van dienstverlener die diensten digitaal kan gaan aanbieden. Kader 3-1 geeft een overzicht van de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen vanaf 1994 tot en met 2008.

Kader 3-1 Overzicht beleidsontwikkelingen e-overheid 1994-2008

1994	Start van e-overheidsprogramma, het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen.
1998	Actieprogramma Elektronische Overheid.
1999	Nota <i>De Digitale Delta – Nederland oNLine</i> .
2000	Beleidsnota <i>Contract met de toekomst</i> .
2001	Oprichting stichting ICTU. De stichting geeft een impuls aan de inzet van ICT voor lastenverlichting en betere dienstverlening aan burgers en bedrijven.
2002	Actieprogramma Beter Beleid voor Burger en Bedrijf. Doel van het 'B4-programma' is slepende sociale kwesties oplossen en bureaucratie en overheidsuitgaven terug te dringen.
2003	Kabinetsvisie Andere Overheid. De kabinetsvisie draait om vier actiepunten. De overheid verbetert dienstverlening aan burgers, regelt minder en anders, organiseert beter, vernieuwt relaties met provincies en gemeenten.
2003	Oprichting Regiegroep ICT en Overheid.
2003	ICT en Administratieve Lastenverlichting (ICTAL) een samenwerkingsverband van het bedrijfsleven en de overheid met als doel met ICT-voorzieningen de administratieve rompslomp voor het bedrijfsleven verminderen.
2004	Beleidsstuk <i>Op weg naar de elektronische overheid</i> .
2006	Ondertekening verklaring 'Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met de elektronische overheid!' door gemeenten, provincies, waterschappen en de rijksoverheid.
2008	Het Nationaal Uitvoeringsprogramma dienstverlening en e-overheid (NUP)-afspraken tussen rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen om de potentie van bestaande infrastructuur van de e-overheid gericht te benutten voor betere dienstverlening.

Bron: www.e-overheid.nl, <http://e-overheid.nl/onderwerpen/e-overheid/geschiedenis>

Ook sinds 2008 is er een aanzienlijk aantal beleidsdocumenten verschenen over de digitale overheid en zijn diverse initiatieven genomen om de digitale overheid naar een hoger plan te tillen. Zo start in 2010 de overheidscampagne 'Vijf beloften aan de burger'. De campagne is gericht op gemeenten en heeft als doel meer te bereiken met betere dienstverlening en minder regels. Het Ministerie van BZK en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben samen een 'Checklist Dienstverlening' opgesteld. Deze checklist is opgebouwd uit vijf herkenbare doelstellingen: mensgericht, snel en zeker, optimale ketensamenwerking, eenmalige aanvraag gegevens bij burgers, transparant en aanspreekbaar.

In 2011 wordt voortgebouwd op het NUP met de implementatieagenda dienstverlening e-overheid (i-NUP). De agenda beschrijft de ambities voor de periode 2011-2015. De agenda omvat:

- het afronden en opleveren van de voorzieningen voor zover dit gaat om eerder afgesproken functionaliteiten;
- het in beheer brengen van de basisvoorzieningen tot een overheidsbrede, toekomstbestendige informatie-infrastructuur;
- de grootschalige implementatie van de basisvoorzieningen. Er wordt een implementatieprogramma NUP ingericht, om de invoering van de elektronische overheid in gemeenten te bespoedigen.

En tot slot zet ook het kabinet in op een verbreding van aanbod van digitale diensten. Zoals in het inleidende hoofdstuk is aangegeven, heeft het regeerakkoord (2012) concrete ambities ten aanzien van de digitale dienstverlening: ‘In 2017 kunnen (alle) zaken met de overheid digitaal worden gedaan en wordt uitvragen aan ondernemers voor bedrijfsgegevens gereduceerd tot een eenmalige gegevens uitvraag.’

3.3 Doelen van digitaal dienst verlenen

De rode draad van de ontwikkelingen bij digitale dienstverlening is verhoging van de efficiëntie, een betere dienstverlening en vermindering van de administratieve lasten. Van Deursen et al. (2007) onderscheiden vijf mogelijke doelstellingen voor het ontwikkelen van elektronische diensten:

- efficiency (= tijd en kosten);
- klanttevredenheid;
- verhogen effectiviteit van beleid;
- betere kwaliteit van dienstverlening;
- transparantie.

In het onderzoek is ook nagegaan welke doelen het meest worden onderschreven door de verschillende overheden. Op basis van interviews komt naar voren dat dat de efficiëntie en betere kwaliteit van dienstverlening zijn.

De doelstellingen komen ook terug in de internationale literatuur. Over het algemeen wordt gedacht dat ICT de dienstverlening van de overheid kan verbeteren door: verhoogde schaalvoordelen bij het leveren van diensten (Edmiston, 2003), snellere reactie en meer verantwoording aan de burgers (Applebaum, 2002), meer openheid en transparantie van de overheid (La Porte et al., 2002), herstellen van het vertrouwen van burgers in de overheid (Tolbert & Mossberger, 2006), het vergemakkelijken van burgerparticipatie

in publieke zaken (Furlong & Kerwin, 2005). Het is de vraag of deze doelen of beoogde effecten daadwerkelijk opgang maken en in welke mate. Bekkers (2008) plaatst een aantal kanttekeningen bij de elektronische overheid en benoemt een aantal mythen van de elektronische overheid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2011) gaat in op de verhoging van effectiviteit en efficiëntie, maar maakt daarbij ook een kanttekening. Het rapport constateert dat: *‘de mantra “meer met minder” een riskante samenvatting is’*. Het rapport geeft aan dat de overheid wezenlijk is veranderd door de technologische ontwikkelingen: *‘De informatietechnologische overheid is niet, of niet alleen, een efficiëntere overheid, het is een wezenlijk andere overheid.’* In relatie tot onderhavig onderzoek, waarin de primaire insteek de kostendoelmatigheid is, is dit een belangrijke opmerking. Digitale dienstverlening is meer dan alleen het verhogen van de kostendoelmatigheid.

De recente ontwikkeling van het NUP en i-NUP staan in het teken van een snellere, betere en efficiëntere dienstverlening. In het i-NUP staat het gebruik van zogeheten bouwstenen centraal, met als doel verbetering van de dienstverlening en stroomlijning van de uitvoeringsorganisaties. Voorbeelden van de bouwstenen zijn de voorzieningen voor de berichtenbox van MijnOverheid, het gemeentelijk 14+netnummer en het stelsel van basisregistraties. In 2010 heeft het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) een raming gemaakt van de baten als gevolg van de realisatie van het NUP (KING, 2010). Geraamd is dat het voor gemeenten jaarlijks 215 miljoen euro opbrengt en voor het rijk jaarlijks 123 miljoen euro. Een contra-expertise stelt dat de baten moeilijk toegerekend kunnen worden (Atos Origin, 2011). Daarnaast stelt de contra-expertise dat de gevonden bedragen onvoldoende onderbouwd en indicatief zijn en in de praktijk mogelijk hoger uitpakken.

Uit het voorgaande is af te leiden dat verhoging van de efficiëntie een belangrijk doel is van de digitale dienstverlening, maar zeker niet het enige doel. Hoewel we onderschrijven dat digitale dienstverlening meer is dan simpelweg het verhogen van de efficiëntie of de doelmatigheid, is de opzet van dit onderzoek uitsluitend een relatie te leggen tussen doelmatigheid en digitale dienstverlening.

3.4 Digitaal dienst verlenen bij Burgerzaken

In de voorafgaande beschrijving betreft de digitale dienstverlening de dienstverlening op het niveau van overheidsinstanties. Binnen de overheidsinstanties zijn vaak weer verschillende diensten te onderscheiden. Binnen gemeenten is een van die diensten Burgerzaken. In hoofdstuk 1 en voorgaande studies (Hulst van & de Groot, 2011, 2012) is al aandacht geschonken aan het verschil tussen burgerzaken en publiekszaken. Juist in deze studie is het onderscheid belangrijk. Dit heeft mede te maken met een aantal diensten die we vaak aantreffen bij publiekszaken, en die zich goed lenen voor digitale dienstverlening. Een voorbeeld is het digitaal aanvragen en verlenen van vergunningen. Ook de opkomst van klantcontactcentra (KCC) speelt hierin een rol. Enerzijds is de digitale dienstverlening vaak ondergebracht bij een KCC, anderzijds is er een grote verwevenheid van publiekszaken met KCC.

De publicatie *Burgerzaken en dienstverlening* (Molenaar & Mooren 2011) geeft een actuele visie op de dienstverlening en een agenda voor de toekomst. De publicatie geeft aan hoe de klantcontacten verschuiven: *‘Publieke dienstverlening speelt zich steeds meer af in de frontoffice. De inrichting van de frontoffice is onderdeel van het concept Antwoord©. De frontoffice neemt daarbij de vorm aan van een KCC. Het KCC is de (fysieke en virtuele) plek waar burger, bedrijf en instelling terecht kunnen voor informatie en dienstverlening. Het KCC is de eenheid waarin alle klantcontacten plaatsvinden, waarbij Burgerzaken, Belastingen, Sociale Zaken en Vergunningen producerende en ontwikkelende afdelingen zijn. Deze afdelingen zijn vaak terug te vinden in de backoffice.’*

De publicatie geeft ook een interessant doorkijkje naar 2020. De burger doet in 2020 nog meer zelf. Bovendien zal de dienstverlening zo georganiseerd zijn dat een bezoek aan het gemeentehuis eigenlijk niet meer nodig is. Hierin spelen digitale middelen een belangrijke rol. Ook vindt ontschotting plaats van de overheidsinformatie. Het KCC is de ingang naar digitale informatie en dienstverlening.

In het kader van ‘een bezoek is aan het gemeentehuis is niet meer nodig’, loopt in 2013 in twee gemeenten een pilot met thuisbezorging van reisdocumenten. Volgens de huidige wet- en regelgeving dient de burger voor de aanvraag en afgifte van zijn nieuwe reisdocument in persoon naar

het gemeentehuis te gaan. In Haarlemmermeer en Molenwaard kan een reisdocument op verzoek thuis worden bezorgd. Dit onder handhaving van een verantwoord uitgifteproces, dat voldoet aan organisatorische, technische en juridische eisen en veiligheidsnormen. De verwachting is dat thuisbezorgen efficiëntere en betere dienstverlening aan de burger genereert. In de Haarlemmermeer zijn wel extra kosten verbonden aan de thuisbezorging (€ 4,95).

Voordat de geschetste ontwikkelingen in 2020 werkelijkheid worden, dient nog wel een aantal stappen te worden gezet. Het aanbod van digitale dienstverlening vindt plaats binnen randvoorwaarden en is ingeperkt door centrale regelgeving. Op dit moment (begin 2013) vindt afronding plaats van de *Wet elektronische dienstverlening burgerlijke stand*. Deze wet faciliteert de digitale aangifte van geboorte of overlijden, de melding van een voorgenomen huwelijk of de voorgenomen registratie van een partnerschap. Bovendien staat de wet toe dat akten van de burgerlijke stand digitaal worden opgemaakt en uittreksels of afschriften daarvan digitaal worden verstrekt. Daarmee wordt het potentiële aanbod van digitale diensten uitgebreid.

Het voorgaande heeft betrekking op de beleidsmatige kant en heeft een zichtbare impact op de dienstverlening. Het een en ander is vaak niet mogelijk zonder wijzigingen aan de ‘achterkant’ van de dienstverlening. In dat kader kan het werken met een zaakstelsel niet onvermeld blijven. Het zaakstelsel ondersteunt gemeenten bij zaakgericht werken. Het concept van een zaak wordt in het Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken (RGBZ) gedefinieerd als ‘een samenhangende hoeveelheid werk met een gedefinieerde aanleiding en een gedefinieerd resultaat, waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden’. Zaakgericht werken maakt het mogelijk de voortgang en afhandeling van aanvragen goed te volgen.

3.5 Digitale dienstverlening en gebruikers

In 2006 en 2010 zijn er door de Universiteit Twente grootschalige onderzoeken gehouden naar motieven en gedrag van Nederlandse burgers ten aanzien van het gebruik van de elektronische overheid (Dijk van J.A.G.M et al., 2006; Wijngaert van de L et al., 2011). De onderzoeken geven onder andere inzicht in de omvang van gebruik van de digitale overheid.

Recent onderzoek uit 2010 signaleert een toename van het gebruik van de digitale overheid ten opzichte van 2006. In 2010 betreft verreweg het meeste gebruik de website van de (lokale) overheid om informatie op te zoeken. Digitale transactie en interactie met de gemeenten liggen aanzienlijk lager. Zo heeft in 2010 een groot deel van de burgers (88%) de website van een hun gemeenten bezocht, terwijl slechts 16 procent digitaal een verhuizing heeft doorgegeven en 13 procent digitaal een uittreksel heeft aangevraagd.

Daarentegen constateert de studie dat de burger positief is over de mogelijkheden van de elektronische overheid. Burgers vinden het aanbieden van overheidsdiensten via internet nuttig en goed; online diensten vormen een verbetering van de dienstverlening van de overheid. Wel wordt geconstateerd dat in een vergelijking met alternatieve kanalen (papier, balie, telefoon) neutraal wordt gescoord. Op grond van de verwachte meerwaarde van digitale diensten zou eigenlijk een hogere score worden verwacht. De studie doet de aanbeveling de hoge bereidheid tot gebruik van digitale dienstverlening om te zetten in daadwerkelijk gebruik. Ook wordt er op gewezen dat er (in 2010) een grote groep onbekend is met digitale dienstverlening; daar valt nog een wereld te winnen.

Over verschillen in gepercipieerde kwaliteit van dienstverlening aan de balie en digitale dienstverlening is weinig bekend. Dienstverlening wordt vaak integraal onderzocht of juist partieel, maar niet comparatief. Ernst&Young (2008) vinden dat in 2008 burgers in het algemeen tevreden zijn met de digitale dienstverlening van de gemeenten. Benchmarking publiekszaken (SGBO, 2009) meet het oordeel over vijf aspecten van de digitale dienstverlening. Op alle aspecten wordt in 2009 een ruime voldoende gescoord. Belangrijkste pluspunten van de digitale dienstverlening zijn het gemak en de snelheid waarmee een aanvraag kan worden ingediend. Ook in latere studies van Benchmarking publiekszaken (SGBO & Quint_Result, 2012) komt naar voren dat klanten die een product hebben besteld via de website van de gemeente hierover gemiddeld tevreden zijn. Vrijwel alle digitale klanten uit 2012 (94%) geven aan opnieuw gebruik te willen maken van digitale diensten van de gemeente. De studie uit 2012 toetst de websites ook aan 49 van de 125 (internationale erkende) webrichtlijnen die gelden voor een bereikbare en kwalitatief hoogwaardige website. Gemiddeld score van de deelnemende gemeenten is 82 procent. Deze gemiddelde score blijft nog achter bij de doelen die gesteld zijn in de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid (i-NUP, 2011).

Naast de hier genoemde studies onderzoeken gemeenten vaak zelf de percepties over de kwaliteit van en de tevredenheid over de (digitale) dienstverlening. Het is ondoenlijk hier een compleet overzicht van te geven.

Over de kwaliteit van dienstverlening valt verder nog op te merken dat er een onderscheid is te maken tussen enerzijds de gewijzigde interactie tussen burgers en overheid en anderzijds de kwaliteit van de geleverde dienst. Bij de gewijzigde interactie moet gedacht worden aan de doelen zoals beschreven in paragraaf 3.3. Het gaat dan om een verbeterde relatie tussen burger en overheid. Bij de kwaliteit van de dienst gaat het om de perceptie van degene die gebruik heeft gemaakt van dienst. Zolang een dienst naast het aanbod in digitale vorm, via het traditionele kanaal beschikbaar blijft, is het verdedigbaar om te stellen dat de kwaliteit van de dienstverlening verbetert. De burger kan immers kiezen tussen de afname via het digitale kanaal dan wel afname via het traditionele kanaal. Bovendien is in deze paragraaf gebleken dat gebruikers van digitale dienstverlening daarover tevreden zijn. In deze studie zijn de kwaliteitseffecten van digitale dienstverlening in de analyses buiten beschouwing gebleven.

4 Empirische invulling

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de empirische invulling van het in hoofdstuk 2 beschreven model. Allereerst is er aandacht voor de invulling van het kostenmodel. Daarbij gaat het met name om het meten van de productie. Aangezien in eerder studies dezelfde gegevens zijn gebruikt, is de beschrijving van de empirische invulling van het kostenmodel beknopt gehouden en zijn details in de bijlagen opgenomen. Vervolgens wordt de empirische invulling beschreven van de digitale dienstverlening. Hierbij is er eerst aandacht voor de beschikbare gegevens en de daadwerkelijke operationalisatie. De gebruikte gegevens worden uitgebreid beschreven.

4.2 Kostenmodel

Voor de invulling van het kostenmodel zijn gegevens over productie en kosten nodig. In dit onderzoek is voor de productie uitgegaan van voorspelde productie (gegevens over de productie zijn niet voor alle gemeenten bekend). Bij het voorspellen van de productie zijn de volgende producten voorspeld: paspoorten, rijbewijzen, NIK (Nederlandse identiteitskaart), uittreksels GBA (gemeentelijke basisadministratie) en uittreksels burgerlijke stand. Daarnaast is het aantal gesloten huwelijken als productie-indicator gebruikt; dit gegeven is wel voor alle gemeenten bekend. In bijlage D is een uitwerking opgenomen van het voorspellen van de producten.

Voor de kostengegevens is gebruikgemaakt van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Burgerzaken is een aparte functie in de gemeenterekeningen. Daarmee zijn de lasten (en baten) van Burgerzaken per gemeente beschikbaar. In de kostengegevens voor Burgerzaken kan enige ruis zitten, omdat gemeenten bij het toedelen van de kosten een zekere vrijheid hebben. Ook de tendens dat Burgerzaken omgevormd wordt tot Publiekszaken speelt hier een rol. De kostengegevens zijn gecontroleerd,

uitbijters zijn buiten beschouwing gelaten. Verder kan de gehanteerde methode waarmee de kostenfunctie is geschat goed met ruis omgaan.

4.3 Digitale dienstverlening

4.3.1 Beschikbare bronnen

De gegevens over digitaal dienst verlenen bij de verschillende afdelingen Burgerzaken zijn verkregen met een enquête. Daarnaast heeft de overheid jarenlang gegevens verzameld over de stand van zaken bij digitaal dienst verlenen. Voor de ingezette digitale dienstverlening zijn dus twee verschillende databronnen beschikbaar:

- steekproefgegevens uit een onder Burgerzaken gehouden enquête;
- integrale gegevens van de overheidsmonitor (Overheid.nl Monitor).

Voor de enquête zijn alle hoofden Burgerzaken/Publiekszaken bij gemeenten aangeschreven met het verzoek tot deelname aan de enquête. Bij de constructie van de vragenlijst is zoveel mogelijk uitgegaan van eerder onderzoek (zie hoofdstuk 2). De vragenlijst is opgenomen in bijlage B. Uiteindelijk hebben 135 van de 415 gemeenten deelgenomen aan de enquête, een respons van bijna 33 procent. De deelnemers aan de enquête zijn vergeleken met de hele populatie van Nederlandse gemeenten, om zodoende zicht te krijgen op de representativiteit van de deelnemers. Er zijn geen redenen om aan de representativiteit te twijfelen, bijlage C bevat de uitgebreide statistische toetsten op representativiteit.

Ook zijn er gegevens beschikbaar uit de monitor Overheid.nl. De monitor vergelijkt websites van overheidsorganisaties met elkaar op basis van een vragenlijst en maakt op basis van deze vergelijking een ranglijst op. De ranglijst maakt inzichtelijk welke overheidsorganisaties vooroplopen met het aanbieden van content en functionaliteiten die ze idealiter op hun website ontsluiten. Ieder najaar (tot en met 2009) vond een jaaronderzoek plaats op basis van een aangescherpte vragenlijst. Tabel 4-1 geeft een samenvatting van de beschikbare gegevens.

Tabel 4-1 Beschikbare gegevens digitale dienstverlening

	<i>Enquête</i>	<i>Overheidsmonitor</i>
Waarnemingen	Steekproef: N = 120	Integraal
Periode	2006 tot en met 2011/2012	2001-2009
Beschikbare gegevens	<ul style="list-style-type: none"> • Functionaliteiten van de website • Aanbod van digitale producten • Stimulering gebruik digitale dienstverlening • Gebruik digitale dienstverlening 	Zes thema's met subthema's over de e-overheid (niet alleen Burgerzaken): <ul style="list-style-type: none"> • Standaarden • Transparantie • Dienstverlening • De burger centraal • Interactieve verwijzingen • Toegankelijkheid Daarnaast scores en ranglijst op gebied van de digitale dienstverlening
Opmerkingen	Meeste gegevens zijn voor meerdere jaren beschikbaar. Een aantal gegevens is voor 1 jaar beschikbaar	Door de tijd wel eens wijzigingen in vraagstelling

De beide gegevensbronnen hebben ieder zo hun voor- en nadelen. Het voordeel van de enquête is dat er een aantal extra gegevens over gebruik en stimulering van gebruik beschikbaar is. Daarnaast zijn de gegevens gedetailleerder (specifieker) op het gebied van de digitale dienstverlening en betreft het alleen Burgerzaken. De gegevens van de overheidsmonitor betreffen een integraal bestand. Verder is de monitor breed opgezet en kent een lange historie. Er worden ook scores berekend. De scores geven aan hoe goed op de verschillende thema's gepresteerd wordt. Er is dus een indicatie hoe eventueel verschillende zaken gewogen moeten worden. Wel blijken definities door de tijd heen te wijzigen; dat maakt het gebruik van de gegevens voor analyse minder geschikt.

4.3.2 Operationalisatie

De stand van zaken bij de digitale dienstverlening is in deze studie afgemeten aan de functionaliteiten van de website en aan producten die digitaal worden aangeboden. Tabel 4-2 geeft een overzicht van de onderzochte dienstverlening, ingedeeld naar thema. Van de dienstverlening is steeds gevraagd of deze door de gemeente wordt aangeboden en zo ja, sinds wanneer.

Tabel 4-2 Overzicht van onderwerpen in de vragenlijst

<i>Thema</i>	<i>Aspect</i>	<i>Cluster</i>
Functionaliteiten website	Digitale balie / Digitaal loket	Dig. loket/ DigiD/ betalen
	Identificatie van burger via DigiD	Dig. loket/ DigiD/ betalen
	Mijn loket-functionaliteit (PIP)	
	Betalingsmogelijkheden (iDeal of creditcard)	Dig. loket/ DigiD/ betalen
	Mogelijkheid voor het maken van een afspraak	
Digitale producten	Aanvragen uittreksels GBA	Digitaal product I
	Aanvragen uittreksels burgerlijke stand	Digitaal product I
	Aangifte binnengemeentelijke verhuizing	Digitaal product I
	Aangifte verhuizing vanuit andere gemeente	Digitaal product I
	Aangifte (plannen) huwelijk /partnerschap	
	Wijzigen aanduiding naamgebruik	Digitaal product II
	Verzoek geheimhouding persoonsgegevens	Digitaal product II
Overig (niet digitaal)	Paspomaat	
	Ticketsysteem bij publieksbalie	
	Internet transactiezuil bij de publieksbalie	
	Centrale kassa voor betalingen	
	Aanwezigheid klantcontactcentrum (KCC)	

Kader 4-1 Toelichting op een aantal begrippen

DigiD is een digitaal identificatiemiddel (een gebruikersnaam en wachtwoord), waarmee burgers zich kunnen identificeren op websites van de overheid en van organisaties die een overheidstaak uitvoeren.

Persoonlijke Internet Pagina (PIP) is een omgeving op internet waarin burgers en bedrijven hun zaken met verschillende overheidsdiensten kunnen regelen. Ook kunnen attenderingsberichten worden ontvangen. PIP kent geen schotten tussen de verschillende overheidsdiensten.

Paspomaat is een apparaat waarin gepersonaliseerde reisdocumenten en rijbewijzen worden opgeslagen. Aangeleverde documenten worden gescand en via buizen transport automatisch opgeborgen in de Paspomaat. Bij het afhalen wordt het document automatisch, via buizenpost, opgehaald uit de Paspomaat.

Uit de analyses blijkt dat een aantal aspecten een hoge correlatie heeft. Als een gemeente een digitale balie heeft dan is er meestal ook identificatie van

burgers door middel van DigiD en betalingsmogelijkheden. Iets soortgelijks geldt voor de digitale producten. Hierdoor wordt het analytisch lastig om effecten aan bepaalde aspecten toe te schrijven. Er is sprake van zogeheten multicollineariteit. Om dit probleem op te lossen is een aantal aspecten in de analyses samengenomen. In tabel 4-2 is eveneens een kolom opgenomen waarin de aspecten die zijn samengenomen ingedeeld zijn in een cluster. De clustervariabele meet of er minimaal één van de aspecten van het betreffende cluster aanwezig is. Zo zijn bijvoorbeeld de digitale balie, identificatie van de burger door middel van DigiD in de analyses samengevoegd tot één variabele, omdat deze functionaliteiten van de website bijna altijd gelijktijdig worden gerealiseerd. De clustering van aspecten vindt plaats op basis van hoge correlaties tussen aspecten. Ook andere wijzen van clusteren zijn toegepast, de hier gebruikte clusters blijken robuust.

Het aanbieden van digitale dienstverlening is één, maar als er geen gebruik wordt gemaakt van de digitale dienstverlening heeft het aanbod van de digitale dienst weinig zin. Daarom is eveneens gevraagd in hoeverre gebruik wordt gemaakt van het digitaal aanvragen van uittreksels en het digitaal doorgeven van verhuizingen. Deze gegevens zijn slechts beschikbaar over één jaar. Daarnaast is gevraagd of de gemeente een beleid heeft dat het gebruik van digitale dienstverlening stimuleert. Vergelijkbaar met het stimuleringsbeleid van de digitale dienstverlening is eveneens gevraagd naar een stimuleringsbeleid en gebruik van het langskomen op afspraak.

4.4 Beschrijving gegevens

Deze paragraaf beschrijft de gegevens over digitale dienstverlening. In een aantal figuren worden steeds de ontwikkelingen over de periode 2006-2011 in beeld gebracht. De figuren laten zien hoeveel procent van de gemeenten in een jaar een bepaalde dienst digitaal beschikbaar heeft. Niet alle vragen van de enquête zijn even goed ingevuld, vandaar dat er voor de verschillende onderdelen een afwijkend aantal waarnemingen kan zijn.

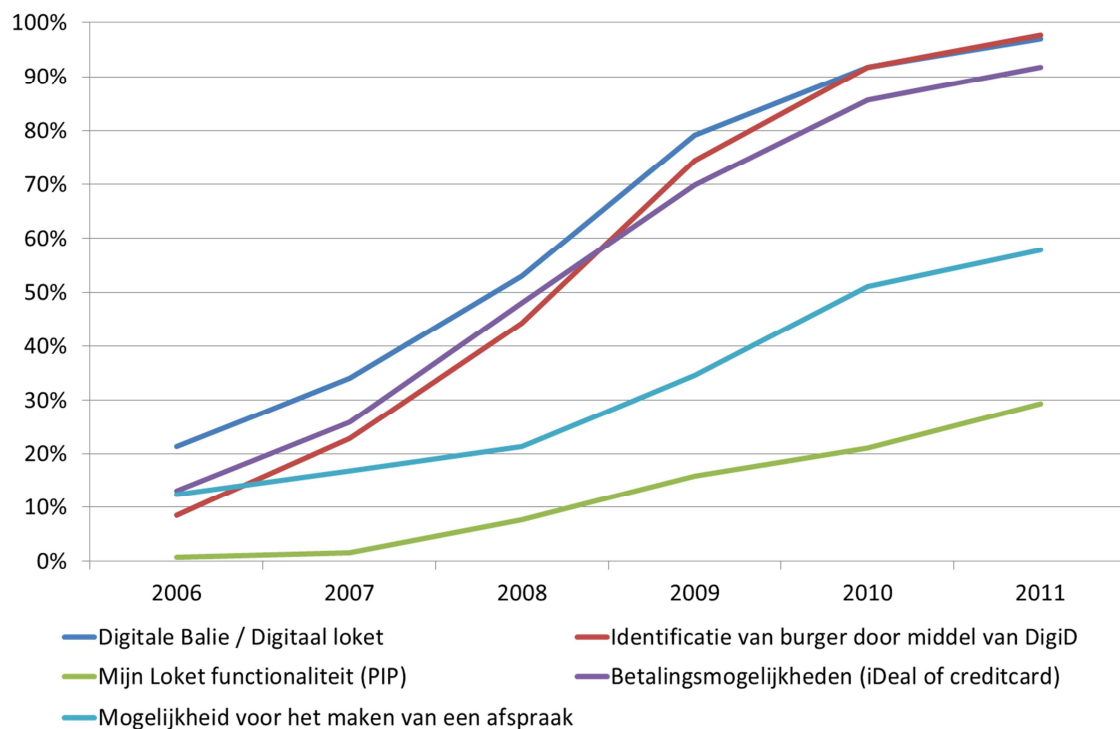
In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat Burgerzaken op verschillende wijzen georganiseerd kan zijn. In deze paragraaf is de wijze van organiseren gebruikt om een aantal ontwikkelingen gedetailleerder te beschouwen. We onderscheiden drie vormen:

- Geïntegreerd, de dienstverlening van burgerzaken is geïntegreerd in een publieksdienst waar producten van verschillende afdelingen verkrijgbaar zijn.
- Deels geïntegreerd, de dienstverlening van burgerzaken is deels geïntegreerd. Er is een publieksbalie voor producten van verschillende afdelingen (frontoffice) en een gescheiden vakafdeling.
- Gescheiden vakafdeling, de dienstverlening van burgerzaken is op zichzelfstaand en heeft een eigen frontoffice en backoffice.

4.4.1 Functionaliteiten website

Figuur 4-1 toont de ontwikkeling van het percentage gemeenten dat bepaalde functionaliteiten op de websites beschikbaar heeft.

Figuur 4-1 Ontwikkeling functionaliteiten van de website (N = 133)



In 2006 is er nog maar een beperkt aantal gemeenten dat de onderzochte functionaliteiten heeft geïmplementeerd. Zo heeft net iets meer dan 20 procent van de gemeenten in 2006 een digitaal loket. Voor de andere functionaliteiten ligt het percentage gemeenten nog lager. In een periode van

vijf jaar neemt het aantal gemeenten dat een bepaalde functionaliteit heeft geïmplementeerd snel toe. Voor het digitale loket, de identificatie van de burger door middel van DigiD en betalingsmogelijkheden is in 2011 het percentage gemeenten dat deze functionaliteiten op de website beschikbaar heeft, gestegen tot ruim boven de 90. In 2011 is het niet-hebben van een digitaal loket en de identificatie van burger door middel van DigiD echt een uitzondering. De groei vindt vooral plaats in de periode 2007 tot en met 2010, met 2009 als piekjaar. In dat jaar heeft een groot deel van de gemeenten voor het eerst bepaalde functionaliteiten op de website.

De twee andere functionaliteiten, Mijn loket-functionaliteit en het maken van een afspraak via de website, worden minder snel geadopteerd door gemeenten. In 2011 is het bij 58 procent van de gemeenten mogelijk een afspraak te maken. De Mijn loket-functionaliteit (PIP) is een recente ontwikkeling; in 2011 biedt ongeveer 30 procent van de gemeenten de functionaliteit aan.

De snelheid waarmee bepaalde functionaliteiten zijn geadopteerd hangt samen met de wijze waarop de dienstverlening is georganiseerd. Tabel 4-3 toont voor de verschillende wijzen van organiseren in welk jaar een kwart van de gemeenten de functionaliteit heeft geadopteerd. Uit de tabel blijkt dat de geïntegreerde organisaties de functionaliteiten eerder adopteren. Zo heeft van de geïntegreerde organisaties al in 2006 een kwart een digitale balie, voor de organisaties met een aparte vakafdeling is dat pas in 2008. Ook als gekeken wordt naar bijvoorbeeld het moment waarop de helft van de gemeenten webfunctionaliteit beschikbaar heeft, dan zijn geïntegreerde organisaties eerder. In zijn algemeenheid lijken geïntegreerde organisaties een jaar eerder te zijn met de aanpassingen.

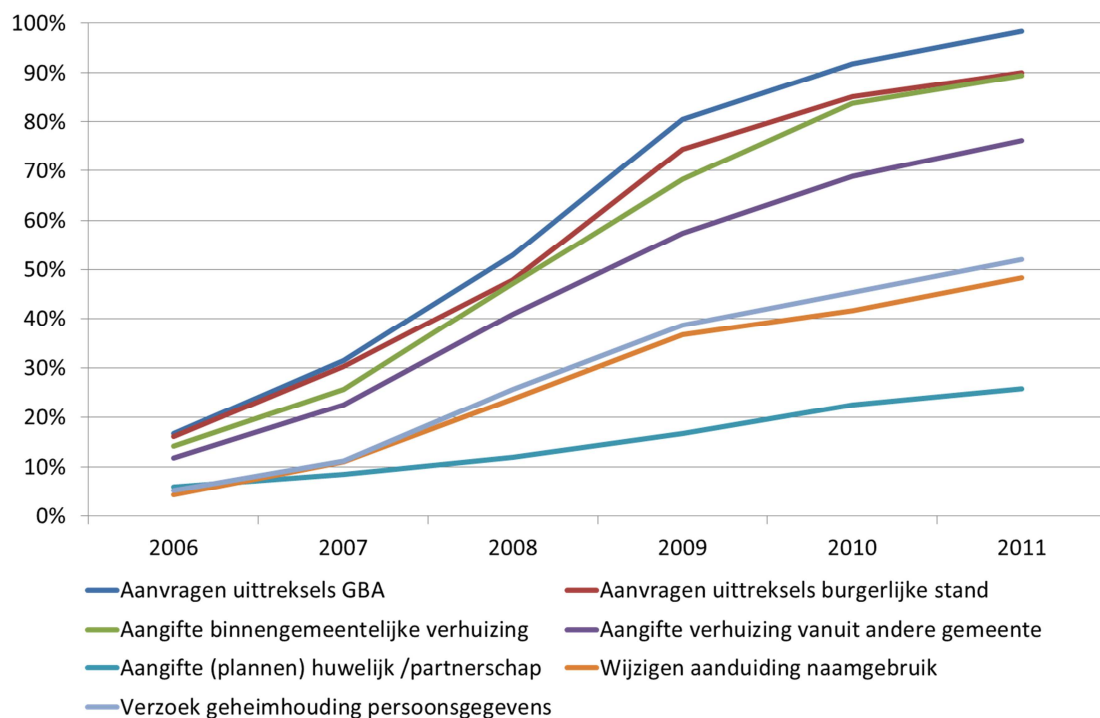
Tabel 4-3 Jaar waarin kwart van de gemeente webfunctionaliteit heeft

	<i>Geïntegreerd</i>	<i>Deels geïntegreerd</i>	<i>Aparte vakafdeling</i>
Digitale Balie / Digitaal loket	2006	2007	2008
Identificatie d.m.v. DigiD	2007	2008	2008
Mijn loket-functionaliteit	2010	2011	Na 2011
Betalingsmogelijkheden	2007	2008	2008
Mogelijkheid maken afspraak	2007	2010	2009

4.4.2 Digitale producten

Figuur 4-2 toont de ontwikkeling van het percentage gemeenten dat bepaalde producten digitaal aanbiedt.

Figuur 4-2 Ontwikkeling digitale producten (N = 120)



Bij de digitale producten kunnen grofweg drie groepen worden onderscheiden. In de eerste plaats zijn er de producten die tegenwoordig door het merendeel van de gemeenten digitaal worden geleverd; het

verstrekken van uittreksels en het doorgeven van verhuizingen. Dit zijn tevens de producten die in tabel 4-2 en de analyses vallen onder het cluster digitaal I. Voor deze groep van producten geldt dat het percentage gemeenten sinds 2006 is toegenomen. Afhankelijk van het product steeg het aantal gemeenten die het product digitaal aanbieden van 76 procent naar 98 procent. Een GBA-uittreksel wordt tegenwoordig bijna overal digitaal verstrekt.

De tweede groep van digitale producten is meer exotisch van aard en komt in digitale vorm minder vaak voor; wijzigen aanduiding naamgebruik en een verzoek tot geheimhouding van persoonsgegevens. Dit zijn tevens de producten die in tabel 4-2 en de analyses vallen onder het cluster digitaal II. Ongeveer de helft van de gemeenten biedt deze producten in 2011 digitaal aan.

Tot slot is er het digitaal plannen van een huwelijk/partnerschap. In 2011 biedt ongeveer een kwart van de gemeenten dit product digitaal aan.

Tabel 4-4 geeft de verschillen weer in adoptiesnelheid van de digitale producten voor de verschillende organisaties. In tegenstelling tot de functionaliteit zijn de verschillen hier kleiner en is er geen indicatie dat gemeenten met een geïntegreerde organisatie vooroplopen. Dit beeld verandert niet als naar de eerste 50 procent wordt gekeken in plaats van het eerste kwart.

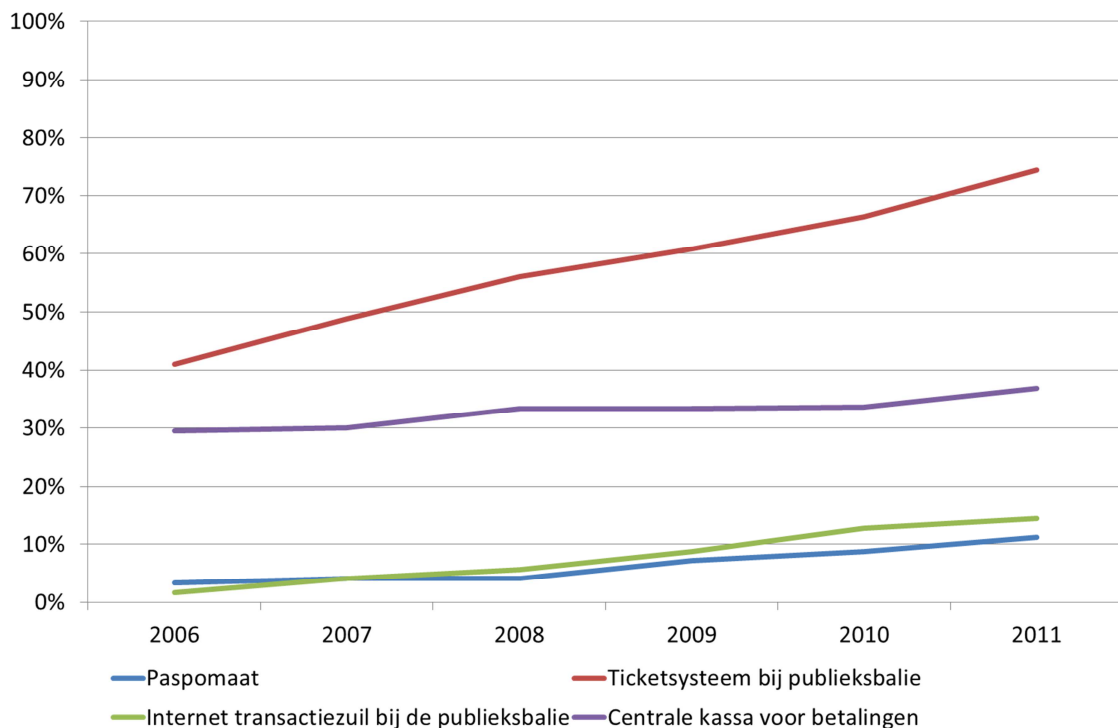
Tabel 4-4 Jaar waarin een kwart van de gemeenten een product digitaal aanbiedt

	<i>Geïntegreerd</i>	<i>Deels geïntegreerd</i>	<i>Aparte vakafdeling</i>
Aanvragen uittreksels GBA	2007	2007	2008
Aanvragen uittreksels BS	2007	2007	2008
Binnengemeentelijke verhuizing	2008	2007	2008
Verhuizing uit andere gemeente	2008	2007	2008
Aangifte (plannen) huwelijk	2011	2010	Na 2011
Wijzigen aanduiding naamgebruik	2009	2008	2009
Geheimhouding persoonsgegevens	2009	2008	2009

4.4.3 Overige innovaties

Figuur 4-3 geeft een overzicht van het aantal gemeenten dat een bepaalde innovatie heeft geïmplementeerd. Bij de overige innovaties is weinig dynamiek; er zijn nauwelijks gemeenten die de innovaties in de periode 2006 tot en met 2011 adopteren. De enige innovatie waarvoor nog een redelijke ontwikkeling te zien is, is het centrale ticketsysteem bij de balie. In de periode 2006-2011 groeit het aantal gemeenten met een centraal ticketsysteem van ongeveer 40 procent naar bijna 75 procent.

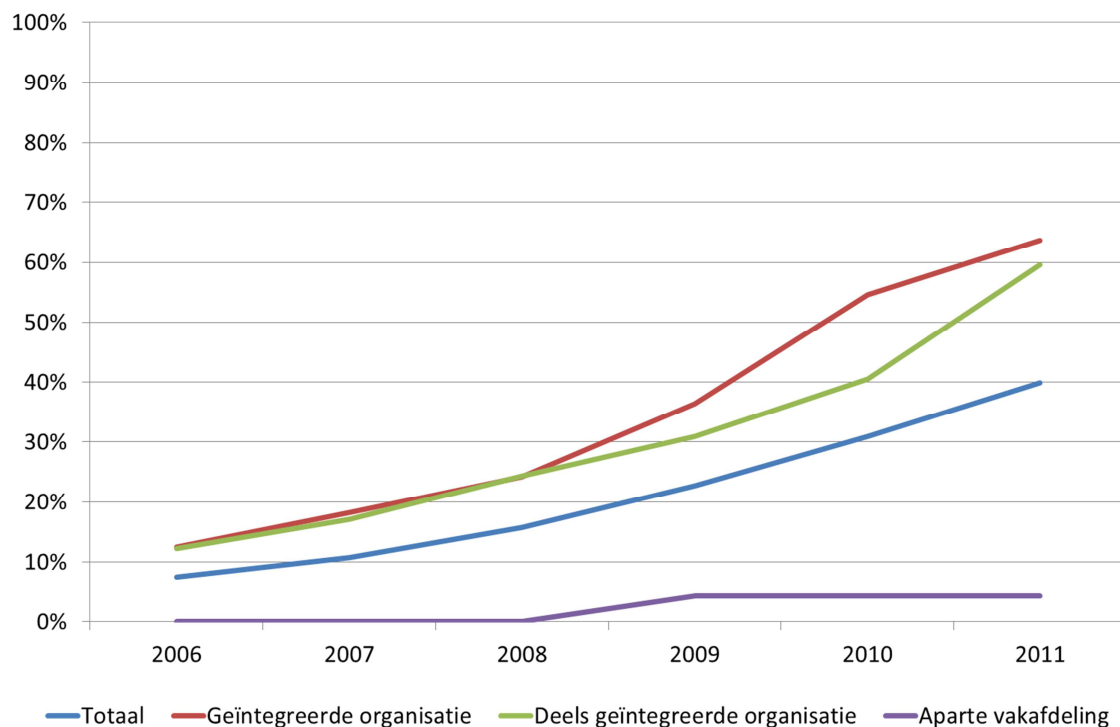
Figuur 4-3 Ontwikkeling overige innovaties (N = 125)



Een aparte ontwikkeling in de dienstverlening van gemeenten is de opkomst van het klantcontactcentrum (KCC). Het KCC van gemeenten is de interface tussen burger en gemeenten en neemt de fysieke, telefonische, papieren en elektronische contacten met de burger voor zijn rekening en probeert die ook direct af te handelen. Figuur 4-4 toont de ontwikkeling van het percentage gemeenten dat over een KCC beschikt.

In de figuur is onderscheid gemaakt naar de verschillende organisatievormen. Niet geheel onlogisch zijn het de gemeenten met een frontoffice (geïntegreerd of deels geïntegreerd) die vooroplopen met het hebben van een KCC. De slag naar een KCC is in 2011 bij de organisaties met een aparte vakafdeling nog niet gemaakt. Een KCC kan heel goed in samenwerking met een andere gemeente worden opgezet. Voor 20 procent van de KCC's in de onderzoekspopulatie geldt dat ze een samenwerking zijn van meerdere gemeenten.

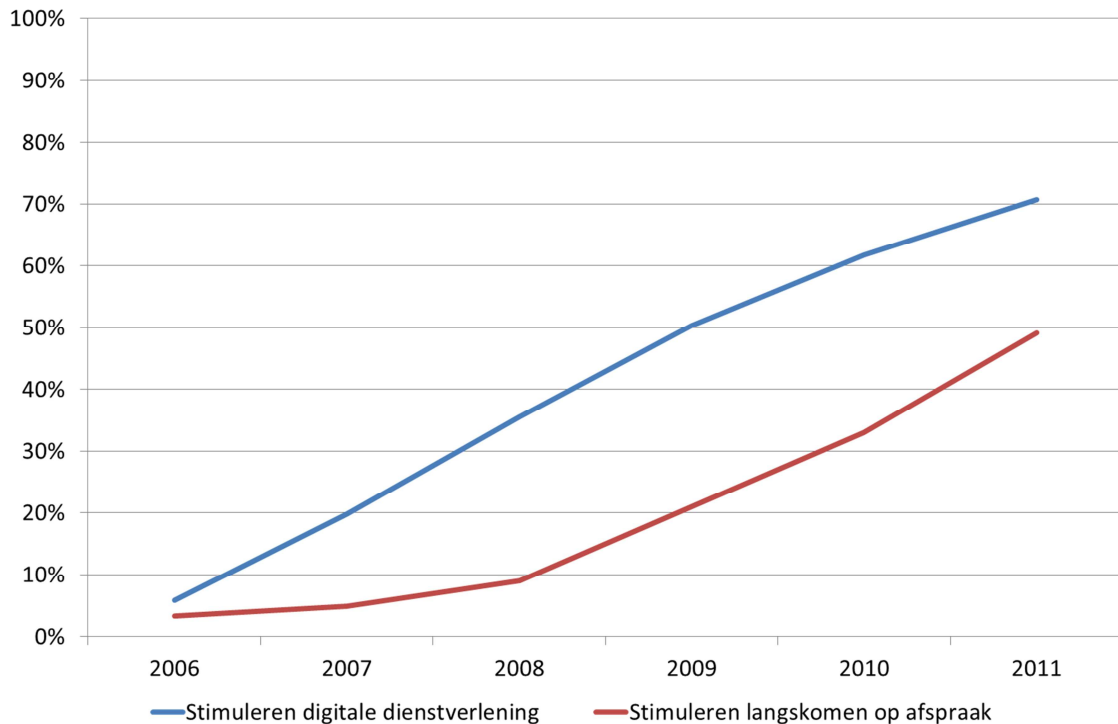
Figuur 4-4 Ontwikkeling gemeenten met een KCC (N = 123)



4.4.4 Gebruik van digitale dienstverlening

Indien er voor de burger verschillende mogelijkheden zijn om gebruik te maken van de dienstverlening, dan is het de kunst de burger te verleiden tot het alternatief dat het gunstigst is voor de gemeenten. Een aantal gemeenten voert dan ook actief beleid om de burger aan te zetten tot het afnemen van digitale producten en het langskomen op afspraak. Figuur 4-5 geeft een overzicht van het aantal gemeenten dat burgers stimuleert om gebruik te maken van digitale dienstverlening of langs te komen op afspraak.

Figuur 4-5 Ontwikkeling gemeenten met stimuleringsbeleid (N = 123)

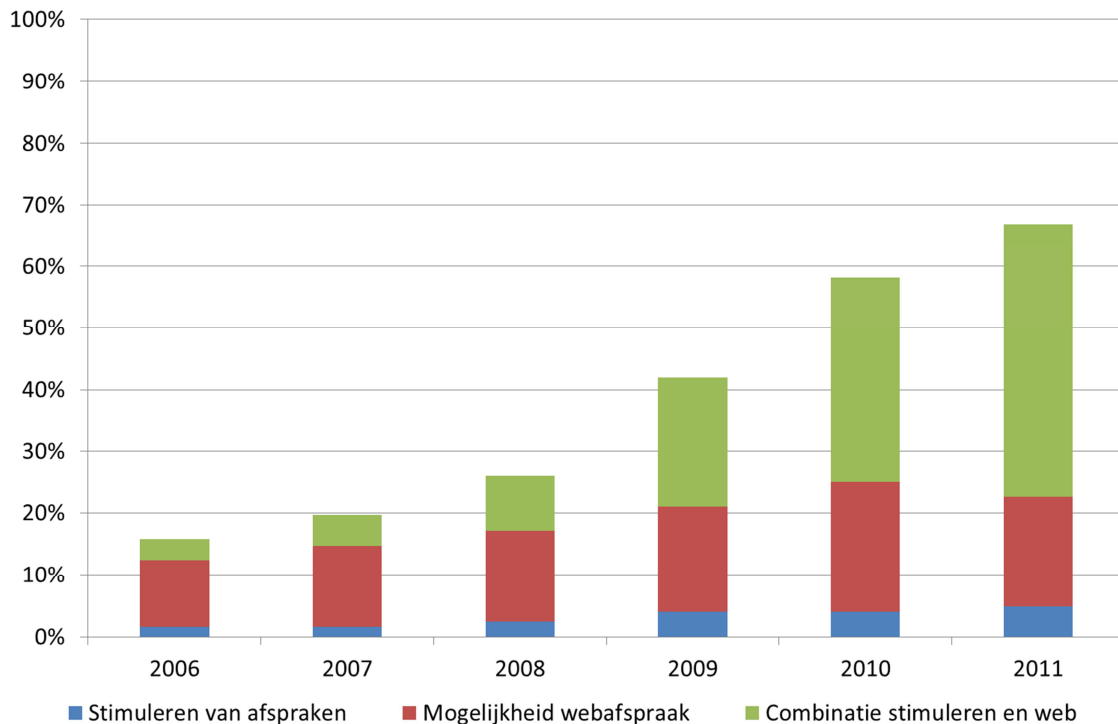


Vooral het stimuleren van de digitale dienstverlening zit in de lift. Ruim 70 procent van de gemeenten stimuleert de digitale dienstverlening. Ongeveer 18 procent stimuleert het gebruik van de digitale dienstverlening door het digitale product, voor zover dat mogelijk is, goedkoper aan te bieden dan aan de balie. Voor de gemeenten met een geïntegreerde organisatie ligt het percentage dat stimuleert in het algemeen hoger. Opvallend is dat er in deze gemeenten in 2008 een forse toename is geweest, van 25 procent naar 50 procent.

Het stimuleren van het op afspraak langskomen kent ook een groei, maar slaat pas echt aan in 2009. Ongeveer de helft van de gemeenten stimuleert het op afspraak langskomen in 2011. Het stimuleren om op afspraak langs te komen is onder andere mogelijk door slechts beperkte openingstijden te hebben voor het langskomen zonder afspraak. Heel rigoureuus is de aanpak wanneer een bezoek alleen maar op afspraak aan de balie mogelijk is. Bij het stimuleren van langskomen op afspraak gaan de geïntegreerde organisaties en de deels geïntegreerde organisaties gelijk op, bij gemeenten met een aparte vakafdeling wordt dit veel minder gedaan.

Het stimuleren om op afspraak langs te komen is ook mogelijk door gelegenheid te geven via het web een afspraak te maken (zie ook § 4.4.1). Sterker nog, in de praktijk blijkt het stimuleringsbeleid bijna altijd gepaard te gaan met de mogelijkheid een afspraak via de website te maken. Andersom hoeft dat niet het geval te zijn, zoals ook blijkt uit figuur 4-6. Daarin zijn de ontwikkelingen van het stimuleringsbeleid, het aanbod via het web en de combinatie van beide in kaart gebracht. De figuur laat de eerdergenoemde trends zien, maar ook dat het vanaf 2009 gaat om een groei van de combinatie, stimuleren en de mogelijkheid via het web een afspraak te maken. Het stimuleren van een afspraak zonder dat het mogelijk is een afspraak via het web te maken komt zelden voor.

Figuur 4-6 Ontwikkeling gemeenten met stimuleren, web en combinatie (N = 123)

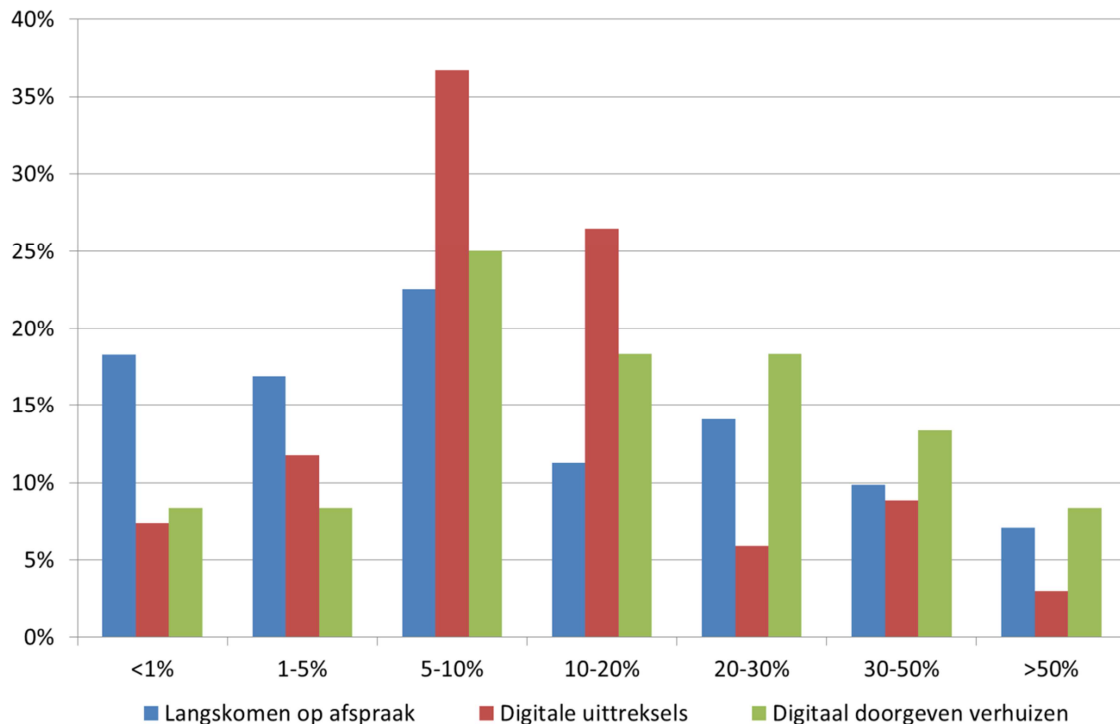


Het aanbieden en stimuleren van digitale dienstverlening is één aspect, een tweede aspect is de mate waarin burgers daadwerkelijk gebruikmaken van de dienstverlening. Dit gegeven, het aantal gebruikers van de aangeboden dienstverlening, is eveneens beschikbaar. Wel is dit gegeven voor een kleiner aantal gemeenten beschikbaar. De non-respons op deze enquêtevraag was hoog. Hoewel er verschillen bestaan tussen de typen dienstverlening, heeft ongeveer de helft van de gemeenten gegevens beschikbaar over het

digitale gebruik dan wel het maken van een afspraak. Niet geheel onlogisch ontbreekt dit gegeven vaak voor gemeenten zonder stimuleringsbeleid. Zonder stimuleringsbeleid ontbreekt er een goede reden om het effect van het beleid te meten.

Figuur 4-7 toont in welke mate er in 2011 gebruik is gemaakt van de digitale dienstverlening en het maken van een afspraak bij Burgerzaken. Op de horizontale as staat het percentage producten dat digitaal is afgenomen respectievelijk het percentage contacten dat op afspraak is langskomen. De horizontale as is verdeeld in klassen. Op de verticale as is weergegeven op hoeveel procent van de gemeenten een bepaalde klasse van toepassing is.

Figuur 4-7 Verdeling percentage digitale gebruikers en afspreken (N = 71, 68, 60)



Voor het langskomen op afspraak geldt in 2011 voor het merendeel van de gemeenten een percentage van 0 tot 10 procent. In 18 procent van de gemeenten komt minder dan 1 procent op afspraak langs. Voor een tweetal gemeenten is het percentage op afspraak langskomen 100 procent; bij deze twee gemeenten is het alleen mogelijk op afspraak langs te komen.

Figuur 4-7 laat zien dat in 2011 het digitale gebruik door burgers in veel gemeenten nog maar gering is. Voor de digitale dienstverlening (zowel uittreksels als verhuizen) geldt dat een gebruik tussen de 5 en 10 procent het meest voorkomt (voor 37 procent van de gemeenten voor de uittreksels en voor 25 procent van de gemeenten voor de verhuizingen). Het merendeel van het digitale gebruik zit in de range van 5 tot 20 procent. Voor 7 à 8 procent van de gemeenten geldt dat er nauwelijks (minder dan 1 procent) gebruik wordt gemaakt van digitale dienstverlening. Er zijn echter ook gemeenten die een gebruik van de digitale dienstverlening van meer dan 30 procent hebben.

Tabel 4-5 geeft inzicht in het gebruik van de digitale dienstverlening door het gemiddelde percentage digitaal geleverde diensten weer te geven.

Tabel 4-5 Gemiddeld percentage op afspraak en digitaal geleverde diensten in 2011

	<i>Op afspraak</i>	<i>Uittreksels</i>	<i>Verhuizen</i>
Totaal (ongewogen)	15%	12%	18%
Zonder stimuleringsbeleid	2%	13%	15%
Met stimuleringsbeleid	22%	12%	18%
Geïntegreerde organisatie	21%	12%	21%
Deels geïntegreerde organisatie	15%	15%	15%
Aparte vakafdeling	9%	9%	17%
Inwoners <20.000	3%	14%	16%
Inwoners 20.000-50.000	16%	10%	17%
Inwoners 50.000-100.000	29%	6%	8%
Inwoners >100.000	23%	33%	23%

Het verschil tussen gemeenten met en zonder stimuleringsbeleid is, voor uittreksels en verhuizen, beperkt. Ook de wijze waarop de dienstverlening is georganiseerd geeft slechts een beperkt verschil. De verschillen naar omvang van gemeenten zijn opvallend. Opmerkelijk is vooral het lage digitale gebruik in de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners.

Voor het op afspraak langskomen geldt een gemiddelde van 15 procent. Er is overigens een groot verschil tussen de gemeenten die dit stimuleren en gemeenten die dat nalaten; respectievelijk 22 procent en 2 procent. Plausibel is het lagere percentage op afspraak voor de kleinere gemeenten (minder dan 20.000 inwoners). In de regel zijn daar de wachttijden zonder afspraak korter dan in grotere gemeenten. Ook de wijze waarop de dienstverlening is georganiseerd laat behoorlijke verschillen zien. Bij een traditionele organisatie van Burgerzaken als een aparte vakafdeling ligt het aantal bezoekers op afspraak beduidend lager. Het is overigens niet onwaarschijnlijk dat bij de (deels) geïntegreerde organisaties ook bezoekers meetellen die een afspraak hebben gemaakt voor producten die niet gerelateerd zijn aan burgerzaken (bijvoorbeeld voor een vergunning).

Het beeld uit figuur 4-7 wordt nogmaals bevestigd: het gemiddeld gebruik van de digitale dienstverlening is voor uittreksels 12 procent en voor verhuizingen 18 procent. Ter vergelijking met de belastingaangifte, die bijna alleen maar digitaal gedaan kan worden: 95 procent van de aangiften is in 2010 digitaal gedaan. Het gemiddelde is overigens berekend als ongewogen gemiddelde. Als gewogen wordt met het aantal inwoners in de gemeente ligt het digitale gebruik een paar procentpunten hoger. De percentages zijn vergelijkbaar met de resultaten van Van de Wijngaert et al. (2011), waarbij in 2010 het digitale gebruik vanuit gebruikersperspectief is gemeten.

4.4.5 Slotopmerking

De in deze paragraaf geschetste ontwikkelingen en gebruikersgegevens zijn actueel tot en met 2011. Zeker op het gebied van digitale dienstverlening staan de ontwikkelingen niet stil. Als eenmaal een eerste stap is gezet met de implementatie van digitale dienstverlening worden snel vervolgstappen gezet. Ook worden ontwikkelingen in de ene gemeente overgenomen door de andere gemeenten (zie ook § 5.2). Daarnaast wordt er vanuit de overheid gestimuleerd om stappen te zetten in het digitaal dienst verlenen.

Hetzelfde geldt voor het gebruik van de digitale dienstverlening. Zo blijven klanten die eenmaal gebruik hebben gemaakt van digitale dienstverlening dit in de meeste gevallen doen (zie hoofdstuk 3). Ook cijfers van individuele gemeenten laten in 2012 een sterke toename zien van het gebruik van de digitale dienstverlening. Het één en ander impliceert dat het beeld er ten aanzien van de digitale dienstverlening in 2013 anders zal uitzien dan de hier geschetste stand van zaken in 2011.

5 Resultaten

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt drie aspecten van innovaties. Het hoofdstuk begint met de determinanten voor diffusie van innovaties. Met andere woorden, wat zijn de kenmerken van gemeenten die snel en/of veel innovaties toepassen. Ten tweede, en dat is de kern van dit hoofdstuk, gaan we in op de effecten van digitaal dienst verlenen en van een aantal andere innovaties op de kostendoelmatigheid. Hiertoe zijn allereerst de kostendoelmatigheidsscores uitgerekend. Vervolgens is in een tweede ronde de relatie tussen de digitale dienstverlening, overige innovaties en kostendoelmatigheid geanalyseerd. Ten derde is er aandacht voor het gebruik van digitale dienstverlening. Het aanbieden van digitale dienstverlening is één, burgers die er gebruik van maken is iets anders. De vraag is of het stimuleren van het gebruik van digitale dienstverlening inderdaad effect heeft.

5.2 Determinanten voor adoptie digitale dienstverlening

Vanuit de rijksoverheid wordt het aanbieden van de digitale dienstverlening sterk gestimuleerd (zie hoofdstuk 3). Deze paragraaf beschrijft de achtergronden van het adopteren van digitale dienstverlening. Daartoe is een eenvoudig model gebruikt, dat het aantal innovaties verklaart aan de hand van een aantal kenmerken.

Allereerst is een variabele geconstrueerd waarin het aanbod van digitale dienstverlening is opgeteld. Het betreft de som van vijf functionaliteiten van de website en de zeven digitale producten, de maximale score is twaalf. Een hoge score betekent dat de organisatie openstaat voor innovaties en veel innovaties heeft geadopteerd. Vervolgens is met een lineaire regressie nagegaan welke gemeentekenmerken een hoge score verklaren. Deze kenmerken zijn de determinanten voor een snelle adoptie van digitale dienstverlening. Tabel 5-1 toont de resultaten.

Tabel 5-1 Determinanten adoptie digitale dienstverlening (N = 613)

<i>Variabele</i>	<i>Schatting</i>	<i>T-waarde</i>
Constante	1,46	4,0
Jaarlijkse trend	1,70	19,0
Inwonersaantal (1000)	0,01	2,0
Deels geïntegreerd*	0,03	0,1
Aparte vakafdeling*	-0,38	-1,2
Aantal locaties per 1000 inwoners	-5,54	-1,8
Fusies	-1,12	-3,1
R ²	0,39	

* Ten opzichte van volledig geïntegreerd.

Vetgedrukt = significant bij 5%.

De jaarlijkse trend blijkt een sterk verklarende factor voor adoptie van digitale dienstverlening. Dit sluit aan bij de innovatietheorie van Rogers (2003), die adoptie beschouwt als het proces waarbij een innovatie in de loop van de tijd onder de leden van een sociaal systeem wordt gecommuniceerd. Er is tijd nodig voor de communicatie, acceptatie en implementatie van de innovaties; gemeenten leren van ervaringen van andere gemeenten. Verder blijkt dat er bij een grotere bevolkingsomvang eerder adoptie plaatsvindt. Bij recent gefuseerde gemeenten blijft de adoptie van digitale dienstverlening achter. Voor de overige gemeentekennmerken zijn geen significante effecten gevonden.

5.3 Doelmatig digitaal dienst verlenen

5.3.1 Doelmatigheidsscores

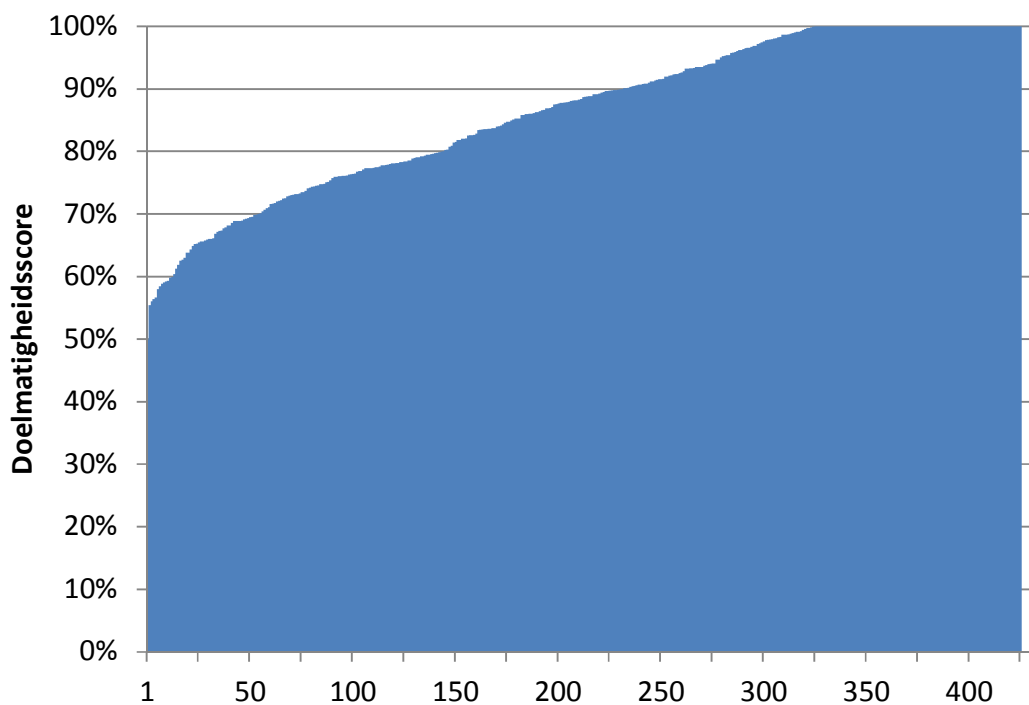
In paragraaf 2.2 is het begrip kostendoelmatigheid besproken. In bijlage E van deze rapportage staat de uitgebreide technische verantwoording van de wijze waarop de kostendoelmatigheid is bepaald. De scores zijn uitgerekend zoals beschreven in het eerdere deelrapport *Benchmark Burgerzaken* (Hulst van & de Groot, 2011), met een actualisatie van de gegevens naar 2009 en 2010 voor heel Nederland.

De gemiddelde doelmatigheidsscore varieert nauwelijks door de tijd heen. In 2010 is de gemiddelde doelmatigheidsscore 86,3 procent met een standaarddeviatie van 12,4 procent. Verder valt op dat een groot aantal

gemeenten (ongeveer een kwart) een score van 100 procent heeft; voor deze gemeenten komen de prestaties overeen met die van de 'best practice'. De laagste score is overigens 49,9 procent. De doelmatigheidsscore van de deelnemende gemeenten aan de enquête is met een gemiddelde score van 86,8 procent een 0,5 procentpunt hoger dan de gemiddelde score voor heel Nederland. Ook het aantal doelmatige gemeenten met een score van 100 procent ligt een fractie hoger.

Figuur 5-1 toont de verdeling van de doelmatigheidsscores in 2010. In de figuur staan op de horizontale as de gemeenten, op de verticale as staat de doelmatigheidsscore. In de figuur zijn de gemeenten gesorteerd naar oplopende doelmatigheidsscore.

Figuur 5-1 Doelmatigheidsscore Burgerzaken, 2010 (N = 426)



Een punt van kritiek op de doelmatigheidsscore kan zijn dat deze geen rekening houdt met de kwaliteit van de dienstverlening. In een secundaire analyse zijn de doelmatigheidsscores gekoppeld aan klanttevredenheidsscores over de dienstverlening aan de balie (zie bijlage H). Uit die analyse blijkt dat bij een hogere doelmatigheidsscore de totale

klanttevredenheid iets lager ligt, het effect is echter niet significant. Interessanter is het om naar de klanttevredenheid te kijken op een aantal deelaspecten. We noemen de significante effecten:

- Hoog rapportcijfer overzichtelijkheid entree gaat gepaard met hogere kostendoelmatigheid.
 - Hoog rapportcijfer deskundigheid medewerker gaat gepaard met hogere kostendoelmatigheid.
 - Hoog rapportcijfer wachttijd gaat gepaard met lagere kostendoelmatigheid.
 - Hoog rapportcijfer privacy gaat gepaard met lagere kostendoelmatigheid.
- Het model heeft overigens maar een beperkte verklaringskracht met een R^2 van 9 procent.

Van de hiervoor genoemde effecten is de deskundigheid van de medewerker een voorbeeld van hoe een hogere kostendoelmatigheid gepaard kan gaan met een hogere kwaliteit. De deskundige werknemer werkt waarschijnlijk sneller en kan de klant bovendien beter bedienen. De wachttijd is een voorbeeld waarbij kwaliteit op gespannen voet staat met de kostendoelmatigheid. Een gemiddeld korte wachttijd gaat waarschijnlijk gepaard met relatief veel personeel aan de balie (de personeelsbezetting is op de piekbelasting afgestemd). Over het geheel genomen kan inderdaad worden gesteld dat kwaliteitseffecten een rol spelen. Het effect is echter niet eenduidig, bovendien is de verklaringskracht van kwaliteitseffecten beperkt. Het toeschrijven van verschillen in kostendoelmatigheid aan verschillen in kwaliteit kan dan ook slechts in beperkte mate.

5.3.2 Doelmatigheid verklaard door digitale dienstverlening

Tabel 5-2 geeft de geschatte effecten van digitale dienstverlening op de kostendoelmatigheid volgens de in paragraaf 2.4 beschreven methode. We presenteren alleen de resultaten van het OLS-model en het fixed-effects model. In bijlage F zijn de volledige schattingsresultaten, inclusief die van het random-effects model, opgenomen.

De geschatte effecten kunnen worden geïnterpreteerd als procentpunten verbetering (of bij een minteken als verslechtering) van de kostendoelmatigheid. Bijvoorbeeld, volgens de OLS-schatting leidt het aanbieden van de mogelijkheid tot het maken van een afspraak tot een verbetering van de kostendoelmatigheid met 11 procentpunt. Verder is het goed om op te merken dat de effecten van het OLS-model in het algemeen

iets sterker zijn en mogelijk een overschatting betreffen. Het fixed-effects model is betrouwbaarder, omdat het uitgaat van de situatie voor en de situatie na adoptie van een innovatie. Het kan wel een onderschatting van de sterkte van het effect betekenen.

Tabel 5-2 Geschatte effecten digitale dienstverlening op de kostendoelmatigheid

	OLS		Fixed effects	
	Schatting	T-waarde	Schatting	T-waarde
Dig. loket/ DigiD/ betalen	-0,03	-1,7	-0,02	-1,6
Mijn loket (PIP)	-0,04	-3,1	-0,01	-0,7
Mogelijkheid afspraak	0,11	10,9	0,03	2,6
Digitaal product I	0,01	0,7	0,01	0,4
Digitaal product II	0,06	5,9	0,01	1,6
Aangifte/ plannen huwelijk	0,02	1,5	0,01	0,6
Paspomaat	0,10	5,9	0,04	2,1
Ticketsysteem balie	-0,05	-7,1	-0,03	-2,6
Internet transactiezuil	0,01	0,6	-0,03	-1,9
Centrale kassa	-0,02	-2,2	0,07	3,4
Stimuleren digitaal	0,01	0,9	0,02	1,8
Stimuleren afspraak	-0,04	-3,3	-0,01	-0,8
KCC	-0,01	-1,3	0,01	0,8
Dig. loket/ DigiD/ betalen, eerste jaar	0,002	0,2	0,01	1,9
Mijn loket (PIP), eerste jaar	0,02	1,2	0,003	0,3
Mogelijkheid afspraak, eerste jaar	-0,07	-5,1	-0,02	-1,8
Digitaal product I, eerste jaar	0,01	0,7	0,01	0,9
Digitaal product II, eerste jaar	-0,04	-2,6	-0,01	-1,8
Aangifte/ plannen huwelijk, eerste jaar	0,00	0,2	0,005	0,4
Paspomaat, eerste jaar	-0,08	-2,7	-0,001	-0,0
Ticketsysteem balie, eerste jaar	0,03	1,8	0,02	2,1
Internet transactiezuil, eerste jaar	0,05	1,9	0,05	3,9
Centrale kassa, eerste jaar	0,01	0,3	-0,02	-0,8
Stimuleren digitaal, eerste jaar	-0,02	-1,2	-0,01	-2,0
Stimuleren afspraak, eerste jaar	0,01	0,8	0,01	1,5
KCC, eerste jaar	0,01	0,4	-0,02	-2,2

Vetgedrukt = significant bij 5% betrouwbaarheid.

Uit de tabel blijkt dat over het algemeen de digitale dienstverlening een positieve invloed heeft op de kostendoelmatigheid. De effecten zijn niet altijd significant in de beide modellen. We bespreken de belangrijkste resultaten.

Een *Mijn loket*-functionaliteit drukt de kostendoelmatigheid. Kosten die met de implementatie van deze functionaliteit gepaard gaan wegen niet (direct) op tegen de kostenbesparingen voor Burgerzaken. Het effect is overigens minder sterk, zelfs niet significant, in het fixed-effects model. Wat ook een rol kan spelen is dat er wellicht nog maar beperkt gebruik van wordt gemaakt door burgers. Overigens is *Mijn loket* een brede toepassing en meer dan alleen burgerzaken. Voor de burger kan een *Mijn loket* een verbetering van dienstverlening zijn.

De mogelijkheid om via de website een afspraak te maken gaat gepaard met een hogere kostendoelmatigheid. Dit lijkt een reële besparingsoptie, waarbij een proces (het maken van afspraak) is geautomatiseerd. Het aanbieden van een afspraak via de website kent twee effecten. In de eerste plaats is het maken van een afspraak via een website goedkoper dan het maken van afspraak per telefoon. In de tweede plaats is de drempel laag; er wordt op een website gezocht naar informatie over een product en daaraan gekoppeld is er een link om een afspraak te maken. De mogelijkheid om een afspraak te maken drukt de kostendoelmatigheid in het eerste jaar. De implementatie van een digitaal afsprakensysteem heeft kennelijk enige aanloopkosten.

Het aanbieden van digitale producten heeft, bij de meer exotische producten (digitaal II), positieve effecten op de kostendoelmatigheid. Net als bij de digitale afspraken zijn er in het eerste jaar wel aanloopkosten. Voor de standaardproducten (digitaal I) wordt geen statisch significant effect gevonden. Overigens zijn de standaardproducten vaak de eerste stap en volgen de exotische producten daarna.

Een paspomaat wordt slechts door een beperkt aantal gemeenten gebruikt. Van het gebruik lijkt een positief effect uit te gaan op de kostendoelmatigheid. Dit effect is echter gevoelig voor de wijze van modelleren. Het is dus een effect met een slag om de arm. Ook de paspomaat kent in het eerste jaar aanloopkosten, het systeem vergt een bepaalde investering. In de praktijk zijn er ook alternatieven voorhanden voor een paspomaat, waarbij de baliemedewerker tijd bespaart bij het ophalen van de paspoorten.

Van een ticketsysteem voor de publieksbalie wordt een negatief effect gevonden op de kostendoelmatigheid. Daar staat tegenover dat het ticketsysteem in het eerste jaar een positief effect heeft op de kostendoelmatigheid. Het is de vraag of het ticketsysteem echt de oorzaak is van een lagere kostendoelmatigheid of dat hier andere oorzaken zijn aan te wijzen. De aanwezigheid van het ticketsysteem kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van grote schommelingen in het aantal klanten dat aan de balie verschijnt. Bovendien kan de aanwezigheid van een ticketsysteem onontbeerlijk zijn voor gemeenten met een grote aanloop van klanten. Aan de andere kant wordt het effect in beide modellen gevonden, in het fixed-effects model mag ervan worden uitgegaan dat hiervoor is gecorrigeerd.

Voor de aanwezigheid van een centrale kassa vinden we een tegengesteld teken in de beide modellen (negatief voor OLS en positief voor fixed-effects). De interpretatie hiervan is dat de aanwezigheid van een centrale kassa gecorreleerd is met andere kenmerken van de gemeenten die ondoelmatigheid verklaren. Op basis van de resultaten uit het fixed-effects model beïnvloedt een centrale kassa de kostendoelmatigheid in positieve zin.

Het stimuleren van op afspraak langskomen is een breed begrip en kan op verschillende wijzen gebeuren. Over het algemeen blijkt het stimuleren van het op afspraak langskomen samen te gaan met een lagere doelmatigheid. Dit zegt overigens niets over het op afspraak langskomen, alleen over het stimuleringsbeleid. Een andere kanttekening is, dat het stimuleringsbeleid vaak gecombineerd wordt met de mogelijkheid een afspraak via het web te maken (zie ook § 4.4.4). De grootte van het effect kan daardoor overschat zijn.

5.4 Gebruik digitale dienstverlening

Het aanbieden van digitale dienstverlening is één, vervolgens moeten de burgers er ook nog van gebruikmaken. Daarom is nagegaan wat het effect is van het stimuleren tot het gebruik van digitale dienstverlening en het maken van een afspraak. Met een eenvoudig model is voor het percentage digitaal verstrekte uittreksels, het percentage digitaal doorgegeven verhuizingen en het percentage bezoeken op afspraak een regressie uitgevoerd op het stimuleringsbeleid en een aantal controlevariabelen. De controlevariabelen zijn hierbij het type dienstverlening, de bevolkingsomvang en het aandeel

65-plussers in de bevolking. Tabel 5-3 toont de geschatte effecten van kanaalsturing.

Tabel 5-3 Geschatte effecten van kanaalsturing 2011

<i>Afhankelijk variabele</i>	<i>Verklarende variabele</i>	<i>Schatting</i>	<i>T-waarde</i>	<i>N</i>	<i>R²</i>
Percentage uittreksels	Stimuleren digitaal	0,01	0,1	67	0,04
Percentage verhuizingen	Stimuleren digitaal	0,05	0,9	59	0,06
Percentage afspraken	Stimuleren afspraak*	0,08	2,2	68	0,22
	Webmogelijkheid	0,05	1,5		

* Het betreft hier voor 88% een combinatie van stimuleren afspraak en webmogelijkheid.

In de analyses worden voor het stimuleren van digitale dienstverlening kleine niet-significante effecten gevonden. Mogelijk komt dit door een beperkt aantal waarnemingen, waarbij bovendien nog eens is gecontroleerd voor het type organisatie. Paragraaf 4.4.4 heeft laten zien dat het digitale gebruik samenhangt met het type organisatie.

Het stimuleren om langs te komen op afspraak blijkt wel goed te werken. We hebben hierbij gemeenten buiten beschouwing gelaten met een beleid dat alleen op afspraak komen mogelijk is. Het is evident dat het effect, met deze gemeenten erbij, nog hoger is. Voor afspraken is het mogelijk om te stimuleren, maar ook om de gelegenheid te bieden via de website een afspraak te maken. In de praktijk is het stimuleren om op afspraak te komen bijna altijd aanvullend beleid op het aanbieden van op afspraak komen via de website (zie ook § 4.4.4). In 2011 geldt dat er voor 88% van de gemeenten met een stimuleringsbeleid ook de mogelijkheid is om via de website een afspraak te maken.

Bij gemeenten die de mogelijkheid bieden om via de website een afspraak te maken ligt het percentage afspraken 5 procentpunt hoger (niet significant). Aanvullend beleid dat op afspraak langskomen stimuleert, verhoogt het effect naar ongeveer 8 procentpunt. In de voorgaande paragraaf hebben we overigens gezien dat de mogelijkheid tot afspraak via het web de kostendoelmatigheid verhoogt, in tegenstelling tot het stimuleringsbeleid dat de kostendoelmatigheid verlaagt.

De kostendoelmatigheid zou ook gerelateerd kunnen worden aan het percentage digitaal dienst verlenen en het percentage dat op afspraak komt.

De kostendoelmatigheid heeft echter betrekking op 2010, het gebruik van digitale dienstverlening heeft betrekking op 2011. De resultaten van deze analyse zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

5.5 Beschouwingen

De gemiddelde kostendoelmatigheid voor Burgerzaken is, in overeenstemming met eerdere bevindingen, hoog. Dat neemt niet weg dat er in een aantal gemeenten nog ruimte is voor verbetering van de kostendoelmatigheid. Digitale dienstverlening kan daarbij een rol spelen. In het algemeen blijkt het aanbieden van digitale dienstverlening een positief effect te hebben op de kostendoelmatigheid.

Voor een aantal digitale diensten is het aanbod verzadigd; dat wil zeggen, bijna alle gemeenten hebben de dienstverlening standaard digitaal beschikbaar. Voor een aantal producten is dat nog niet het geval, bijvoorbeeld een verzoek tot geheimhouding persoonsgegevens, de aanduiding naamgebruik en in veel mindere mate het doorgeven van verhuizingen vanuit een andere gemeente. Hier valt dus nog een beetje winst te behalen. Wel moet een individuele gemeente nagaan in welke mate het aan te bieden product wordt afgenomen in de gemeente. Vanuit doelmatigheidsoogpunt heeft het geen zin om producten die slechts sporadisch worden afgenomen digitaal aan te bieden.

Het lijkt zinvol na te gaan in hoeverre nog meer producten (deels) digitaal kunnen worden aangeboden. En uiteraard onder welke randvoorwaarden. De overheid zet met het wetsvoorstel *elektronische dienstverlening burgerlijke stand* een stap in de goede richting. In de toekomst wordt het aantal digitale diensten uitgebreid; het is dan mogelijk om digitaal aangifte te doen van een huwelijk, ondertrouw, geregistreerd partnerschap, geboorte of overlijden.

Het is overigens nu al zo dat een aantal gemeenten het plannen van een huwelijk ondersteunt met een digitaal dossier. Het huwelijk kan van begin tot eind vrijwel helemaal op de internetpagina van de gemeente worden geregeld: in ondertrouw gaan, de trouwdatum reserveren, trouwlocatie, trouwambtenaar en trouwboekje selecteren. De gemeente kan dan zorgen voor de juiste bijbehorende uittreksels. Deze vorm van digitaal dienst verlenen blijkt ook populair bij burgers: de gemeente Den Haag meldt een

gebruik van één op drie in het eerste jaar (2005), de gemeente Delft noemt het een van de meest succesvolle digitale producten met een gebruik van 70 procent. De analyses laten geen significant effect zien op de kostendoelmatigheid, maar dat heeft mogelijk mede te maken met het beperkte aantal gemeenten dat dit toepast.

De rijksoverheid stimuleert het aanbieden van digitale dienstverlening door lagere overheden. Uit de analyses blijkt dat, niet geheel onlogisch, grote gemeenten vooroplopen bij het implementeren van digitale dienstverlening. De factor tijd is de belangrijkste verklaring voor de disseminatie van digitale toepassingen van digitaal dienst verlenen. In dit kader is het wellicht een idee om samenwerkingsverbanden te stimuleren waarbij van elkaar geleerd kan worden. Soms is de samenwerking al geïnstitutionaliseerd in bijvoorbeeld een shared service center of een kleinere gemeente die nauw samenwerkt met een grotere gemeente.

Niet alleen het aanbod van digitale dienstverlening is belangrijk: minstens even belangrijk is het gebruik van digitale dienstverlening door burgers. Er mag immers verwacht worden dat juist de variabele kosten van digitale dienstverlening lager zijn dan die van een face-to-face contact. In het gebruik van de digitale dienstverlening valt nog een stap te maken. In 2011 maakte gemiddeld een bescheiden 12 procent gebruik van het digitaal verstrekken van een uittreksel en 18 procent deed digitaal aangifte van verhuizing. Tegelijkertijd blijkt dat er nauwelijks effecten zijn van een beleid dat aanzet tot digitale dienstverlening. Dergelijk beleid is overigens lokaal bepaald. Mogelijk kan de rijksoverheid hierin een rol spelen door het promoten van digitale dienstverlening. Dat hoeft zich dan uiteraard niet te beperken tot Burgerzaken, maar kan betrekking hebben op de hele overheid.

Bijlage A Gebruikte afkortingen

BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DEA	Data Envelopment Analysis
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
HRM	Human Resource Management
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
KCC	Klantcontactcentrum
KING	Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
MTO	Medewerkers tevredenheidsonderzoek
NIK	Nederlandse identiteitskaart
NVVB	Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken
SFA	Stochastic Frontier Analysis
VDP	Vereniging Directeuren Publieksdiensten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage B Vragenlijst

1. Welke omschrijving past het best bij de wijze waarop de dienstverlening van burgerzaken in uw organisatie is georganiseerd?

- De dienstverlening van burgerzaken is geïntegreerd in een publieksdienst waar producten van verschillende afdelingen verkrijgbaar zijn.
- Zowel frontoffice als backoffice De dienstverlening van burgerzaken is deels geïntegreerd. Er is een publieksbalie voor producten van verschillende afdelingen (frontoffice) en een gescheiden vakafdeling.
- De dienstverlening van burgerzaken is opzichzelfstaand en heeft een eigen frontoffice en backoffice.

2. Op hoeveel fysieke locaties in de gemeente kunnen burgers terecht voor het aanvragen en/of afhalen van (een gedeelte van) de producten en diensten van burgerzaken?

3. Zijn er in de afgelopen vijf jaar locaties voor het aanvragen en/of halen van (een gedeelte van) de producten en diensten van burgerzaken gesloten?

4. Kunt u van de volgende functionaliteiten aangeven of deze gerealiseerd zijn op de website van uw gemeente? Kunt u, indien van toepassing, globaal aangeven sinds welk jaar de functionaliteit is gerealiseerd?

- Digitale Balie/ Digitaal loket
- Identificatie van burger door middel van DigiD
- Mijn loket-functionaliteit (PIP)
- Betalingsmogelijkheden (iDeal of creditcard)
- Mogelijkheid voor het maken van een afspraak

5. Kunt u aangeven welke dienstverlening digitaal beschikbaar is?

Kunt u, indien van toepassing, ook globaal aangeven sinds wanneer de dienstverlening digitaal beschikbaar is?

- Aanvragen uittreksels GBA
- Aanvragen uittreksels burgerlijke stand
- Aangifte binnengemeentelijke verhuizing

- Aangifte verhuizing vanuit andere gemeente
- Aangifte (plannen) huwelijk/ partnerschap
- Wijzigen aanduiding naamgebruik
- Verzoek geheimhouding persoonsgegevens
- Anders, namelijk 1:
- Anders, namelijk 2:

6. Worden burgers aangespoord om gebruik te maken van digitale dienstverlening? Kunt u, indien van toepassing, globaal aangeven sinds wanneer?

7. Is het tarief voor een GBA-uitreksel dat digitaal wordt aangevraagd lager dan het tarief aan de balie?

8. Kunt u een globale schatting geven in welke mate voor de onderstaande diensten in 2011 gebruik is gemaakt van digitale dienstverlening? Indien deze gegevens onbekend zijn, kunt u onbekend aanvinken.

- Percentage digitaal geleverde uittreksel uit het GBA in 2011
- Percentage digitaal doorgegeven verhuizingen in 2011

9. Worden burgers gestimuleerd om een afspraak te maken bij bezoek aan de balie, in plaats van langskomen zonder afspraak? Kunt u, indien van toepassing, ook aangeven sinds wanneer dit wordt gestimuleerd?

10. Kunt u globaal aangeven in welke mate door burgers in 2011 gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om op afspraak langs te komen? U kunt onbekend aanvinken, indien dit niet bekend is.

- Percentage bezoekers dat op afspraak is langsgesproken in 2011

11. Kunt u van de volgende systemen aangeven of uw organisatie er gebruik van maakt? Kunt u, indien van toepassing, globaal aangeven sinds welk jaar het systeem in gebruik is?

- Paspomaat
- Ticketsysteem bij publieksbalie
- Internet transactiezuil bij de publieksbalie
- Centrale kassa voor betalingen

12. In welke fase van Antwoord© bevindt uw gemeente zich momenteel?

- Niet van toepassing
- Fase 1, Dienst geeft antwoord
- Fase 2, Kanaal geeft antwoord
- Fase 3, Frontoffice geeft antwoord
- Fase 4 Gemeente geeft antwoord
- Fase 5, Overheid geeft antwoord

13. Heeft de gemeente een Klant Contact Centrum (KCC) ingericht?

Ja, sinds (jaar)

14. Wordt bij het KCC samengewerkt met andere gemeenten?

Bijlage C Representativiteit

Tabel C-1 toont de verdeling over de verschillende bevolkingsklassen en de gemiddelde kostendoelmatigheid. De tabel laat zien dat kleine gemeenten (tot 20.000 inwoners) in de enquête zijn ondervertegenwoordigd, tegenover een oververtegenwoordiging van de grotere gemeenten (100.000 of meer inwoners). De gemiddelde kostendoelmatigheid van de deelnemers aan de enquête ligt gemiddeld iets hoger (de kostendoelmatigheid is immers voor alle gemeenten te bepalen; daarvoor worden geen enquêtegegevens gebruikt).

Tabel C-1 Kenmerken van de respondenten

	<i>Nederland (in %)</i>	<i>Respons (in %)</i>
Tot 10.000	9,2	7,1
10.000-20.000	27,5	26,1
20.000-50.000	45,8	46,4
50.000-100.000	11,3	9,6
100.000-150.000	3,1	5,3
Meer dan 150.000	3,1	5,3
Gem. kostendoelmatigheid	86,3	86,8

De respons op de enquête is onderzocht op representativiteit. Daarbij is gekeken naar de omvang van de gemeenten, het aantal gemeenten met een doelmatigheidsscore van 100 procent en de kostendoelmatigheid.

Tabel C-2 toont de resultaten voor een χ -toets op de verdeling van de deelnemers over kleine en grote gemeenten. Bij de χ -toets wordt het verschil tussen verwachting en enquête gekwadrateerd en gedeeld door de verwachting. Gesommeerd geeft dit de toetsgrootte (in dit geval 5,3). Vervolgens kan voor de toetsgrootte de p-waarde worden bepaald, deze is 37,9 procent. Dat wil zeggen dat als we geen significant verschil vinden, we ervan mogen uitgaan dat het verschil tussen verwachting en de enquête gebaseerd is op toeval. De enquête is dan representatief.

Tabel C-2 χ - toets deelname grote en kleine gemeenten, efficiënte en niet efficiënte instellingen

	<i>Verwacht aantal</i>	<i>Enquête</i>
Tot 10.000	12	10
10.000-20.000	37	35
20.000-50.000	62	63
50.000-100.000	15	13
100.000-150.000	4	7
Meer dan 150.000	4	7
χ-toets	$P(\chi(5) \geq 5,3) = 37,9\%$	
Aantal efficiënt	32	35
Aantal niet efficiënt	103	100
χ-toets	$P(\chi(1) \geq 0,5) = 51,6\%$	

De χ - toets is eveneens toegepast op het aantal efficiënte en niet efficiënte instellingen. Wederom wordt een niet significant resultaat gevonden, wat wil zeggen dat voor dit aspect de enquête representatief is.

Ook voor de doelmatigheidsscore is gekeken of de enquête representatief is. Dit is gedaan door gebruik te maken van een eenvoudige regressie waarin deelname aan de enquête een verklarende variabele is. Uit de resultaten van de regressie (tabel C-3) blijkt dat er geen significant verschil is tussen deelnemers aan de enquête en niet-deelnemers, waar het gaat om de kostendoelmatigheid (T-waarde is 0,55). Ook als we de iets geavanceerdere Tobit-analyse toepassen, vinden we geen significante verschillen. Op het gebied van de kostendoelmatigheid lijkt de enquête dus ook representatief.

Tabel C-3 Doelmatigheidsscore verklaard met deelname aan de enquête

	<i>Parameter</i>	<i>St dev.</i>	<i>T-waarde</i>
Constante	86,1	0,7	119,28
Deelname enquête	0,7	1,3	0,55

Al met al is er geen enkele reden om te twifelen aan de representativiteit van de deelnemers aan het onderzoek.

Bijlage D Voorspellen producten

In dit onderzoek is het aantal afgenomen producten per gemeente voorspeld op basis van de populatie van de gemeente. Daarbij is men als volgt te werk gegaan. Voor een steekproef (deelnemers aan de Benchmark Publiekszaken) van gemeenten is het aantal afgegeven producten bekend. Op basis van de steekproef is bepaald hoeveel producten (paspoorten, rijbewijzen, NIK, uittreksels GBA en uittreksels burgerlijke stand) door de bevolking aangevraagd worden. Vervolgens wordt voor alle gemeenten per jaar een voorspelling gedaan over het aantal producten dat door de bevolking wordt afgenomen (tabel D-1). Hierbij is voor het aantal paspoorten, rijbewijzen, en NIK rekening gehouden met de jaarlijkse landelijke ontwikkeling.

Voor de eerste stap is voor ieder product de volgende vergelijking geschat:

$$\ln(y) = \sum b_i \ln(x_i)$$

Waarin:

y aantal geleverde producten;

x_i bevolkingskenmerk i ; en

b_i de te schatten parameters.

Tabel D-1 Schattingsresultaten afgegeven producten op basis van bevolkingssamenstelling (N = 231)

<i>Bevolkingskenmerk</i>	<i>Paspoorten</i>	<i>Rijbewijzen</i>	<i>NIK</i>	<i>GBA</i>	<i>Register</i>
Bevolking 18-19 jaar	0,17	0,23		0,45	-0,05
Bevolking 20-65 jaar	0,62	0,51	0,44	-0,47	0,44
Bevolking 65-plus	0,02	0,20	0,38	0,72	0,15
N.-w. allochtoon eerste gen.	0,03		0,42	0,71	0,35
N.-w. allochtoon tweede gen.	0,09	0,001	-0,39	-0,38	

In de tweede stap is voor iedere gemeente het aantal producten voorspeld op basis van de bevolkingssamenstelling en de geschatte parameters uit de eerste stap. Daarbij is de voorspelling van de documenten per jaar gecorrigeerd voor de landelijke ontwikkeling (voorspellingen betreffen 2008). We weten immers dat het aantal afgenomen producten van jaar tot jaar sterk varieert. De correctiefactoren zijn zo dat de voorspelde waarden macro (voor heel Nederland) kloppend zijn. Tabel D-2 toont de correctiefactoren.

Tabel D-2 Correctiefactoren ten behoeve van de landelijke ontwikkeling (2005-2010)

<i>Bevolkingskenmerk</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Paspoorten	0,918	0,929	1,088	1,030	1,070	0,909
NIK	1,149	0,985	1,045	0,824	0,969	1,258
Rijbewijzen	0,419	0,604	0,997	0,982	1,038	0,913

Bijlage E Kostenfunctie schattingsresultaten

De volgende kostenfunctie is geschat:

$$\ln(C) = a_0 + \sum_{i=2}^T a_i D_i + \sum_{i=1}^m b_i \ln(Y_i) + \sum_{i=1}^n c_i \ln(W_i) + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^m b_{ij} \ln(Y_i) \ln(Y_j) + \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n c_{ij} \ln(W_i) \ln(W_j) + \sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n e_{ij} \ln(Y_i) \ln(W_j) \quad (1)$$

Met:

C = totale kosten;

Y_i = output i ($i = 1, \dots, m$);

D_i = jaardummy voor het jaar van de waarneming ($i = 2, \dots, T$);

W_i = prijs van het ingezette middel i ($i = 1, \dots, n$);

$a_0, a_i, b_i, c_i, b_{ij}, c_{ij}, e_{ij}$, te schatten parameters.

In het hier gebruikte model is geen gebruikgemaakt van verschillen in inputprijzen. Om een eerlijke kostenvergelijking tussen de jaren te maken, zijn de kosten gedefleerd met de consumentenprijsindex. Dit komt op hetzelfde neer als de consumentenprijsindex in de kostenfunctie opnemen. Door de restricties, in verband met homogeniteit van graad 1 voor de prijzen, ontstaan echter voor de parameterschattingen triviale uitkomsten. De parameter voor de prijs is 1 en voor de kruistermen 0. Vanwege deze trivialiteit is gekozen voor defleren in plaats van expliciet opnemen van de parameters.

Tabel E-1 toont de schattingsresultaten voor het in de hoofdstuk gehanteerde model. Als productindicatoren zijn gebruikt:

- ongewogen optelling van voorspeld aantal documenten (paspoorten, rijbewijzen en NIK);
- ongewogen optelling van voorspeld aantal uittreksels (GBA en register);
- aantal huwelijken.

Tabel E-1 Schattingsresultaten Burgerzaken, productie op basis van voorspelde productie (N = 2556), 2005-2010

<i>Instrument</i>		<i>Schatting</i>	<i>St. dev.</i>	<i>T-waarde</i>
Constante	A0	-0,41	0,03	-14,77
2006	A2	0,03	0,02	1,60
2007	A3	-0,10	0,02	-3,90
2008	A4	-0,02	0,02	-0,94
2009	A5	0,02	0,02	0,90
2010	A6	0,10	0,02	4,16
Documenten	B1	0,60	0,10	5,79
Uittreksels	B2	0,24	0,09	2,61
Aantal huwelijken	B3	0,12	0,03	3,53
Documenten × documenten	B11	0,31	0,32	0,98
Documenten × uittreksels	B12	-0,10	0,27	-0,36
Documenten × huwelijken	B13	-0,12	0,08	-1,42
Uittreksels × uittreksels	B22	0,10	0,24	0,42
Uittreksels × huwelijken	B23	0,00	0,08	0,03
Huwelijken × huwelijken	B33	0,19	0,06	3,41
Sigma		2,72	0,10	26,55
Lambda		1,21	0,16	7,75

Voor de schatting is gebruikgemaakt van een zogeheten Stochastic Frontier Analysis (SFA). Bij een dergelijke schatting zijn er twee additionele parameters: sigma en lambda (beide groter dan nul). De parameter lambda zegt iets over de component inefficiëntie in het model, bij lambda = nul is er sprake van een gewone OLS-schatting. Sigma is de som van de standaardfout van meet- en specificatiefouten en de standaardfout van de ondoelmatigheid. Voor een gedetailleerde beschrijving zie Kumbhakar en Lovell (2000).

Bijlage F Tweede ronde analyse

In een tweede ronde zijn de doelmatigheidsscores verklaard aan de hand van de aanwezige innovaties. Zoals beschreven in de hoofdtekst bevat het model ook een dummy variabele voor het eerste jaar van adoptie en is een aantal controlevariabelen toegevoegd. Er is sprake van een zogenoemde paneldatastructuur, waarbij we rekening dienen te houden met de afhankelijkheid van waarnemingen van gemeenten op verschillende tijdstippen. Bekende methoden zijn de fixed-effects en random-effects. Er is bij de presentatie van de uitkomsten in de hoofdtekst gekozen voor de resultaten uit het fixed-effects model. De Hausman-test ($p = 0,069$) geeft aan dat de keuze voor de fixed-effects of random-effects methode statistisch gezien in een schemergebied zit. Voor de volledigheid worden hier in de bijlage ook de resultaten van het random-effects model gepresenteerd. Tabel F-1 toont de resultaten voor een OLS-model, een fixed-effects model en een random-effects model.

Omdat de resultaten gebaseerd worden op een steekproef, kunnen we de resultaten verbeteren door gebruik te maken van een bootstrap procedure (voor een uitgebreide beschrijving zie bijvoorbeeld Greene, 2008). Door toepassing van de bootstrap procedure verbetert de schatting van de variantie van de parameters, wat impliceert dat de T-waarden beter worden. De bootstrap procedure bestaat uit 1000 runs.

Tabel F-1 Schattingsresultaten verklaringen doelmatigheidsanalyse (N = 450), na 1000 bootstrap runs

	OLS		Fixed-effects		Random-effects	
	Schatting	T-waarde	Schatting	T-waarde	Schatting	T-waarde
Constante	0,92	101,4			0,93	95,42
Deels geïntegreerd	0,01	1,68			0,01	0,84
Aparte vakafdeling	0,05	6,46			0,05	5,82
Gemeente 50.000 plus	-0,05	-3,69			-0,04	-2,99
Stedelijk	-0,16	-5,28			-0,20	-6,16
Bevolkingsomvang	0,00	4,46	-0,01	-2,99	0,00	4,94
Dig. loket/ DigiD/ betalen	-0,03	-1,70	-0,02	-1,59	-0,02	-0,83
Mijn loket (PIP)	-0,04	-3,08	-0,01	-0,74	-0,02	-1,56
Mogelijkheid afspraak	0,11	10,9	0,03	2,55	0,04	4,01
Digitaal product I	0,01	0,67	0,01	0,44	0,01	0,41
Digitaal product II	0,06	5,90	0,01	1,62	0,02	1,94
Aangifte/ plannen huwelijk	0,02	1,47	0,01	0,58	0,01	1,06
Paspomaat	0,10	5,93	0,04	2,10	0,06	3,00
Ticketsysteem balie	-0,05	-7,10	-0,03	-2,57	-0,03	-3,79
Internet transactiezuil	0,01	0,62	-0,03	-1,88	-0,02	-1,31
Centrale kassa	-0,02	-2,18	0,07	3,40	0,01	1,93
Stimuleren digitaal	0,01	0,88	0,02	1,75	0,02	1,44
Stimuleren afspraak	-0,04	-3,35	-0,01	-0,76	-0,02	-1,45
KCC	-0,01	-1,30	0,01	0,77	-0,00	-0,25
Dig. loket, 1 ^e jaar	0,00	0,17	0,01	1,89	0,01	0,74
Mijn loket (PIP), 1 ^e jaar	0,02	1,15	0,00	0,29	0,01	0,56
Mogelijkheid afspraak, 1 ^e jaar	-0,07	-5,13	-0,02	-1,81	-0,03	-1,94
Digitaal product I, 1 ^e jaar	0,01	0,69	0,01	0,87	0,01	0,88
Digitaal product II, 1 ^e jaar	-0,04	-2,56	-0,01	-1,84	-0,02	-1,38
Plannen huwelijk, 1 ^e jaar	0,00	0,17	0,00	0,36	0,00	0,05
Paspomaat, 1 ^e jaar	-0,08	-2,66	-0,00	-0,03	-0,03	-0,75
Ticketsysteem balie, 1 ^e jaar	0,03	1,84	0,02	2,09	0,02	1,49
Internet transactiezuil, 1 ^e jaar	0,05	1,86	0,05	3,85	0,05	1,88
Centrale kassa, 1 ^e jaar	0,01	0,33	-0,02	-0,82	0,01	0,30
Stimuleren digitaal, 1 ^e jaar	-0,02	-1,21	-0,01	-2,01	-0,02	-1,24
Stimuleren afspraak, 1 ^e jaar	0,01	0,77	0,01	1,48	0,02	1,10
KCC, 1 ^e jaar	0,01	0,36	-0,02	-2,20	-0,01	-0,66
R ²		0,27		0,89		0,20

Bijlage G Statistieken verklarende variabelen

De in de tweede ronde gebruikte verklarende variabelen betreffen voornamelijk dummy variabelen. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar de aanwezigheid van een innovatie en het jaar van introductie. Tabel G-1 geeft de statistiek van de verklarende variabelen door aan te geven hoe vaak de dummy variabele een 1 betreft. Tabel G-2 geeft de onderlinge correlaties tussen de variabelen (alleen voor de aanwezigheid van een innovatie).

Tabel G-1 Statistieken voor verklarende variabelen (N = 450)

	<i>Structureel</i>	<i>Eerste jaar</i>
Geïntegreerd	127	
Deels geïntegreerd	156	
Aparte vakafdeling	176	
Gemeente 50.000 plus	36	
Stedelijk	8	
Bevolkingsomvang (gemiddelde)	20.301	
Dig. loket/ DigiD/ betalen	312	86
Mijn loket (PIP)	56	24
Mogelijkheid afspraak	144	42
Digitaal product I	308	90
Digitaal product II	158	54
Aangifte/ plannen huwelijk	66	19
Paspomaat	26	7
Ticketsysteem balie	263	28
Internet transactiezuil	38	13
Centrale kassa	158	5
Stimuleren digitaal	192	62
Stimuleren afspraak	80	34
KCC	91	28

Tabel G-2 Correlaties voor de verklarende variabelen (N = 450)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1 Geïntegreerd	1	-0,44	-0,49	0,11	0,07	0,09	0,05	0,07	0,11	0,04	0,01	0,04	0,04	0,07	0,10	0,04	0,12	0,05	0,18
2 Deels geïntegreerd	-0,44	1	-0,57	-0,07	0,05	0,09	0,00	0,03	-0,09	-0,01	0,02	0,02	0,08	-0,07	-0,02	-0,09	-0,04	0,09	0,19
3 Aparte vakafdeling	-0,49	-0,57	1	-0,03	-0,11	-0,17	-0,04	-0,09	-0,01	-0,03	-0,03	-0,06	-0,12	0,00	-0,07	0,05	-0,07	-0,14	-0,35
4 Gemeente 50.000+	0,11	-0,07	-0,03	1	0,21	0,12	-0,03	0,02	0,08	0,01	-0,02	-0,03	0,00	0,14	0,15	-0,07	0,05	0,10	0,00
5 Stedelijk	0,07	0,05	-0,11	0,21	1	0,58	-0,09	0,05	0,02	-0,08	-0,03	-0,01	0,04	0,11	0,20	0,04	-0,05	0,03	0,10
6 Bevolkingsomvang	0,09	0,09	-0,17	0,12	0,58	1	0,05	0,13	0,27	0,06	0,00	0,12	0,24	0,31	0,38	0,10	0,09	0,31	0,32
7 Dig. loket etc.	0,05	0	-0,04	-0,03	-0,09	0,05	1	0,26	0,37	0,86	0,41	0,24	0,13	0,13	0,12	0,09	0,53	0,29	0,20
8 Mijn loket (PIP)	0,07	0,03	-0,09	0,02	0,05	0,13	0,26	1	0,16	0,25	0,14	0,00	0,20	0,04	0,20	0,08	0,29	0,11	0,13
9 Mogelijkheid afspr.	0,11	-0,09	-0,01	0,08	0,02	0,27	0,37	0,16	1	0,33	0,04	0,28	0,12	0,30	0,12	0,11	0,25	0,49	0,18
10 Digitaal product I	0,04	-0,01	-0,03	0,01	-0,08	0,06	0,86	0,25	0,33	1	0,51	0,27	0,15	0,15	0,13	0,08	0,55	0,26	0,17
11 Digitaal product II	0,01	0,02	-0,03	-0,02	-0,03	0,00	0,41	0,14	0,04	0,51	1	0,19	0,06	0,08	0,15	-0,12	0,19	0,16	0,12
12 Aangifte huwelijk	0,04	0,02	-0,06	-0,03	-0,01	0,12	0,24	0,00	0,28	0,27	0,19	1	0,06	0,05	0,03	-0,05	0,29	0,17	0,05
13 Paspomaat	0,04	0,08	-0,12	0	0,04	0,24	0,13	0,20	0,12	0,15	0,06	0,06	1	0,08	0,23	0,18	0,12	0,09	0,21
14 Ticketsysteem balie	0,07	-0,07	0	0,14	0,11	0,31	0,13	0,04	0,30	0,15	0,08	0,05	0,08	1	0,16	-0,06	0,10	0,26	0,22
15 Internetzuil	0,1	-0,02	-0,07	0,15	0,20	0,38	0,12	0,20	0,12	0,13	0,15	0,03	0,23	0,16	1	0,08	0,21	0,17	0,23
16 Centrale kassa	0,04	-0,09	0,05	-0,07	0,04	0,10	0,09	0,08	0,11	0,08	-0,12	-0,05	0,18	-0,06	0,08	1	0,07	0,09	-0,05
17 Stimuleren digitaal	0,12	-0,04	-0,07	0,05	-0,05	0,09	0,53	0,29	0,25	0,55	0,19	0,29	0,12	0,10	0,21	0,07	1	0,29	0,19
18 Stimuleren afspraak	0,05	0,09	-0,14	0,1	0,03	0,31	0,29	0,11	0,49	0,26	0,16	0,17	0,09	0,26	0,17	0,09	0,29	1	0,22
19 KCC	0,18	0,19	-0,35	0	0,10	0,32	0,20	0,13	0,18	0,17	0,12	0,05	0,21	0,22	0,23	-0,05	0,19	0,22	1

Bijlage H Doelmatigheid en klanttevredenheid

Een aspect waarmee de door ons berekende kostendoelmatigheid geen rekening houdt is de kwaliteit van de dienstverlening. Voor de periode 2008 tot en met 2010 zijn gegevens beschikbaar over de klanttevredenheid op een aantal aspecten voor een aantal gemeenten. Met een eenvoudige lineaire regressie is nagegaan in hoeverre doelmatigheidsverschillen verklaard worden door verschillen in klanttevredenheid (kwaliteitsaspecten). De rapportcijfers zijn gestandaardiseerd op een gemiddelde van nul. Er is een model geschat waarin gebruik is gemaakt van het totale rapportcijfer en een model waarin de rapportcijfers voor onderliggende aspecten zijn opgenomen. De schattingsresultaten zijn in tabel H-1 opgenomen.

Tabel H-1 Schattingsresultaten klanttevredenheid (N = 243) en (N = 215)

Aspect	Schatting	St. dev.	T-waarde
Constante	0,87	0,01	112,53
Openingstijden	0,02	0,02	1,31
Overzichtelijkheid	0,06	0,03	2,18
Wachtruimte	-0,01	0,03	-0,36
Wachttijden	-0,06	0,02	-2,54
Deskundigheid medewerker	0,12	0,04	2,87
Privacy	-0,06	0,02	-2,58
Prijs	-0,04	0,02	-1,81
Aspect	Schatting	St. dev.	T-waarde
Constante	0,87	0,01	105,54
Klanttevredenheid	-0,04	0,03	-1,18

Vetgedrukt: significant bij 5%.

Toelichting: een minteken betekent een lagere kostendoelmatigheid bij een hogere klanttevredenheid. Bij een positief teken gaat een hogere kostendoelmatigheid gepaard met een hogere klanttevredenheid. De orde van grootte van effecten op de kostendoelmatigheid is 2 à 3 procentpunten bij een afwijking van één keer de standaarddeviatie.

Literatuur

- Allers, M. A., & Kooreman, P. (2009). More evidence of the effects of voting technology on election outcomes. *Public Choice*, 139(1), 159-170.
- Applebaum, A. I. (2002). Failure in the cybermarketplace of ideas. In E. C. K. J. S. Nye (Ed.), *Governance.com: Democracy in the information age*. Cambridge.
- Atos Origin. (2011). Contra-expertise implementatie NUP Den Haag: Atos Origin.
- Bekkers V.J.J.M. (2008). De elektronische overheid is dood? Lang leve de elektronische overheid! Een terugblik en perspectief.
- Commissie Van Rijn. (2001). De arbeidsmarkt in de collectieve sector, Investeren in mensen en kwaliteit. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Deursen van A.J.A.M., J.A.G.M. van Dijk, & Boland, D. (2007). Elektronische publieke dienstverlening in de toekomst *Scientific Report Series*. Enschede: Universiteit Twente.
- Dijk van J.A.G.M, Hanenburg M.H.N., & Pieterse W.J. (2006). Gebruik van Nederlandse elektronische overheidsdiensten in 2006 *Scientific Report Series*. Enschede: Universiteit Twente.
- Edmiston, K. D. (2003). State and local e-government prospects and challenges. *The American Review of Public Administration*, 33(1), 20-45.
- Ernst & Young. (2008). Vandaag op Morgen Lokale Krant of Chat? Den Haag.
- Ernst & Young. (2012). Benchmark digitale dienstverlening 2012 Status digitale dienstverlening Nederlandse gemeenten vergeleken. Den Haag: Ernst & Young.
- Flos B.J., & de Jager. (2011). Over de Overheid.nl Monitor. Den Haag: Daadkracht.
- Flos B.J., Oyan E, Romeijn H.C., & Snijder E.J. (2007). Publieke dienstverlening 65% elektronisch, Zevenmeting van het aanbod van de elektronische dienstverlening van de overheid in 2007. Den Haag: Overheid heeft Antwoord©.

- Fried, H. O., Lovell, C. A. K., & Schmidt, S. S. (2008). *The measurement of productive efficiency and productivity growth*. New York: Oxford University Press.
- Furlong, S. R., & Kerwin, C. M. (2005). Interest group participation in rule making: A decade of change. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 353-370.
- Greene, W. H. (2008). *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall International.
- Hulst van, B. L., & de Groot, H. (2011). Benchmark Burgerzaken, Een empirisch onderzoek naar de kostendoelmatigheid van burgerzaken *IPSE-Studies reserch reeks*. Delft: IPSE-Studies.
- Hulst van, B. L., & de Groot, H. (2012). HRM bij Burgerzaken, Een empirisch onderzoek naar de effecten van HRM op de kostendoelmatigheid *IPSE Studies Research Reeks*. Delft: IPSE Studies.
- i-NUP. (2011). *Overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en e-overheid*. Den Haag.
- KING. (2010). Notitie implementatie NUP, de baten in beeld. Den Haag: KING.
- Kumbhakar, S. C., & Lovell, C. A. K. (2000). *Stochastic frontier analysis*. New York: Cambridge University Press.
- La Porte, T. M., Demchak, C. C., & De Jong, M. (2002). Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web Empirical Findings and Theoretical Speculations. *Administration & Society*, 34(4), 411-446.
- Molenaar, & Mooren (Eds.). (2011). *Burgerzaken en dienstverlening, een agenda voor een dialoog*. Hasselt: VNG NVVB VDP.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York: Free Press.
- Rutte, M., & Samsom, D. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA*. Den Haag: Retrieved from <http://www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/documenten/regeerakkoord.html>.
- SGBO. (2009). Benchmarking Publiekszaken 2009. Den Haag: SGBO/BMC.
- SGBO, & Quint_Result. (2012). Benchmarking Publiekszaken 2012. Den Haag: SGBO/BMC.
- Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, 66(3), 354-369.

Wijgaert van de L, Dijk van J.A.G.M, & Tije ten S. (2011). De eoverheid vanuit gebruikersperspectief Enschede: Universiteit Twente.
WRR. (2011). iOverheid. Amsterdam.