

Weteringschans 85D
Postbus 15797
1001 NG Amsterdam

t +31 (0) 20 624 30 44
f +31 (0) 20 622 42 99
info@ferro-explore.nl
www.ferro-explore.nl

Informatie op maat

Verslag van een kwalitatief traject

Definitieve rapportage

Versie 1.2

Op verzoek van
Ministerie van Algemene
Zaken

Auteur(s)

Jochum Stienstra
Miriam Winninghoff
Frank de Clercq

Projectnummer

5021

Datum

29 september 2014

Inhoud

Beschouwing	3
Literatuuronderzoek en expertinterviews	13
1 Aanpak	13
2 Thema's in literatuur en bij experts	14
Relevante trends/visie op overheidscommunicatie	14
Overheid als verlener van service	17
Bureaucratie, de keerzijde van service?	19
Aanbod en behoefte aan overheidsinformatie algemeen	21
Emotie als factor in de informatiebehoefte	24
De inzet/benutting van social media	28
Informatie via massa-mediale campagnes?	30
Type doelen	32
3 Best practices	35
4 Aanvullende overwegingen vanuit de expertgesprekken	37
Resultaten co-creatiegroepen	41
1 Thema's	41
Hoofdthema 1: de rol van de overheid	41
Hoofdthema 2 (on)duidelijkheid	43
Hoofdthema 3: op maat	45
2 Behoeften	48
3 Opdrachten	51
Informatiesoort overstijgende bouwstenen	51
Informatie over regelgeving	53
Informatie waarmee gedrag/houding wordt beïnvloed	55
Informatie gericht op vergroten van kennis	56
Informatie met betrekking tot informatieplicht rond beleid	57
Informatie ten behoeve van dienstverlening	58
Informatie over acute situaties	59

Synthese co-creatie en literatuuronderzoek	61
1 De belangrijke overeenkomsten en verschillen tussen diverse bronnen	61
2 Drie hoofdaspecten	64
Uitkomsten slotworkshop	66
Verantwoording	69
1 Doel van het onderzoek, probleemstelling en onderzoeksvragen	69
2 Methode van onderzoek en uitvoering	70
3 Selectie	71
4 Algemeen	73
Bijlage I: Overzicht gesproken experts	74
Bijlage II: Respondentenoverzicht	75

Beschouwing

Vooraf

In het Jaarprogramma Gemeenschappelijke Communicatie van de Rijksoverheid is 'Informatie op maat' één van de projecten die valt binnen de pijler 'Behulpzame overheid'. De ambitie binnen deze pijler is dat de overheid 24/7 proactief behulpzaam is en aansluit bij behoeften van burgers. Het gaat dus om een overheid die dicht op de samenleving staat. Dit is een belangrijke ambitie, omdat 'dicht op de samenleving staan' een voorwaarde is voor draagvlak voor de overheid.

Bij "informatie op maat" is er sprake van een ander perspectief voor informatievoorziening waarbij de behoeften, vraag en context van de individuele ontvanger centraal staan. Individuele burgers, in persoonlijk of professioneel opzicht, moeten in staat worden gesteld om zelfstandig keuzes en beslissingen te kunnen maken. Bij het maken van die keuzes hebben verschillende partijen en informatiebronnen een beïnvloedende rol. De overheid dient daar met haar informatievoorziening (in brede zin, niet beperkt tot online) op aan te sluiten. Hoewel er veel positieve ontwikkelingen zijn die richting 'op maat' gaan, zoals webcare, MijnOverheid.nl en de inzet van life-events door overheidsorganisaties, is er nog geen goede samenhangende visie op wat er nodig is om de informatie meer 'op maat' – dat wil zeggen: dicht op de samenleving - te maken. Het gevolg is dat er nog steeds een aanzienlijk deel van de informatievoorziening door de overheid zendergedreven en vanuit het aanbod wordt gecreëerd.

In het kader van het project om daar verandering in te brengen, is Ferro Explore! gevraagd een eerste verkennend onderzoek uit te voeren, dat mogelijke richtingen voor de doorontwikkeling van overheidsinformatie vanuit ontvangersperspectief moet geven.

Dit rapport bevat een verslag van het onderzoek, dat bestaat uit drie delen:

- Een literatuuronderzoek in combinatie met 12 expertinterviews
- Twee co-creatiesessies waarin overheid en burgers zich samen bogen over 'informatie op maat'
- Een aantal werksessies met de projectgroep, om te waarborgen dat het onderzoek voldoende is ingebed in werkwijze en organisatie van de overheid(scommunicatie). In de afsluitende workshop is collectief gewerkt aan oplossingsrichtingen.

Het complete verslag van het onderzoek is te vinden in de navolgende hoofdstukken. Dit hoofdstuk behelst een beschouwing op het onderwerp 'informatie op maat'. Deze beschouwing is geheel gebaseerd op het onderzoek en de werksessies.

Terminologie

In het rapport is de term 'burger' gebruikt als term voor de 'doelgroep van communicatie'. Gebleken is dat geen enkele term 100% de lading dekt. Overwogen is ook de term 'inwoner' of 'mensen'. Uiteindelijk is gekozen voor 'burger'. In dit geval worden nadrukkelijk ook mensen die in Nederland wonen zonder dat ze de Nederlandse nationaliteit hebben bedoeld of mensen die 'klant' zijn omdat ze gebruik maken van overheidsdienstverlening.

Reikwijdte

Een belangrijke constatering die op basis van het onderzoek kan worden gemaakt, is dat de reikwijdte van 'informatie op maat' veel groter is dan puur 'het bieden van de juiste informatie aan de juiste persoon'. Uit het onderzoek komt zonneklaar dat dit 'technische aspect' slechts één van de drie grote uitdagingen vormt.

In essentie zijn er drie type knelpunten of uitdagingen aan te wijzen, die een obstakel vormen voor informatie die 'op maat' is:

Technisch

Dit knelpunt betreft de 'technische uitvoering'. Het blijkt niet makkelijk om informatie 'technisch' op maat te brengen:

- hoe kom ik erachter wat de burger nodig heeft?
- hoe zorg ik dat de informatie juist is?
- hoe help ik de burger bij het 'formuleren van de juiste vraag'?
- hoe zorg ik ervoor dat informatie waar een burger zelf niet om vraagt, maar die wel relevant voor hem is, toch aankomt?
- hoe garandeer ik de betrouwbaarheid van die informatie?

Contact

Dit knelpunt betreft de mate waarin de overheid 'in contact' staat met de burger. Ook dit blijkt niet eenvoudig:

- hoe zorg ik dat de burger zich gehoord voelt?
- hoe ga ik om met emoties zoals 'onmacht', 'boosheid' en 'frustratie'?
- hoe zorg ik dat de burger daadwerkelijk iets met de informatie kan doen?
- hoe ga ik om met ontsporingen, waarbij regelgeving en gezond verstand met elkaar in strijd komen, de zogenaamde 'kafkaeske' toestanden?

Rol overheid

Dit knelpunt betreft de mate waarin de regelgeving nog past bij deze tijd. In de praktijk blijkt dat dit niet altijd meer het geval is:

- hoe sluit ik aan op de netwerkmaatschappij?
- hoe ga ik om met de burger als 'empowerde' consument?
- hoe zorg ik dat de verschillende niveaus en afdelingen van de overheid tot samenhang komen, in plaats van langs elkaar heen of zelfs tegen elkaar in te gaan.

Dit leidt tot een drietal werkvelden die naast elkaar bestaan en die elk een eigen invulling moeten krijgen. Hoewel ze gerelateerd zijn, wordt in ieder werkveld een ander

knelpunt onder de loep genomen. Doordat er gelijktijdig aan alle scenario's wordt gewerkt, ontstaat tijdwinst:

- Het werkveld van veel betere benutting van digitale mogelijkheden, waarbij de informatie wordt vormgegeven vanuit de behoeften van de gebruiker. Hierbij volgt de overheidsinformatie de werkwijze die we ook bij dienstverlening zien: uitgaan van de klantreis, optimaliseren van de websites zodat het grootste deel van de vragen door de burger zelf kan worden afgehandeld.
- Het werkveld van veel betere emotionele aansluiting op de burger. Dat houdt in dat 'op maat' ook inhoudt: zorgen dat de burger zich gehoord voelt, dat hij echt 'contact' krijgt. Dat kan al worden bereikt door het emotionele perspectief goed te verwerken in aanpak en teksten. Maar het zal ook nodig zijn om het echte contact, door middel van een (telefoon) gesprek als interactiemiddel op te nemen in het palet.
- Het werkveld van de overheid die beter dan nu aansluit op de netwerksamenleving. Dat wil zeggen dat het perspectief verschuift. De overheid blijft een autoriteit, en bepaalt uiteraard de spelregels. Maar het begrip 'autoriteit' groeit mee met de veranderende samenleving. Dit heeft ook consequenties voor de manier waarop regelgeving tot stand komt en hoe die wordt vormgegeven.

Zoals gezegd is het nodig om werk te verrichten op alle drie de niveaus. Immers, als je een technisch perfecte match hebt tussen informatie en burger, maar je weet niet het juiste contact te maken, dan bereik je nog niets. Een voorbeeld is de pensioenwetgeving. Je kunt ervoor zorgen dat de burger alle informatie heeft, maar als hij het gevoel heeft 'ik kan hier niets mee' omdat het te ver van zijn beleving afstaat of te moeilijk is, dan heb je technisch voldaan aan het 'op maat maken' van de informatie, maar je hebt de overheid niet 'dichter op de samenleving gebracht' en je bent er ook niet in geslaagd om de burger in staat te stellen zijn eigen beslissingen te nemen. En juist dit zijn de twee redenen om überhaupt te beginnen aan 'informatie op maat bieden'. Daar komt bij dat het ook heel moeilijk wordt om informatie feitelijk op maat te maken als je niet op een of andere manier interactie hebt met de burger. Immers, veel regels zijn zo contextafhankelijk, dat het moeilijk wordt om een uitspraak te doen over concrete gevallen zonder op een of andere manier een 'gesprek' te hebben met de burger.

Ook het derde knelpunt is een niveau waar je noodzakelijk aan moet werken. Hoe meer de overheid probeert het maatschappelijk leven tot in detail te regelen, hoe moeilijker het wordt om 'op maat' te realiseren. Om een voorbeeld te nemen: als de regelgeving te complex wordt, en met name de interactie tussen verschillende regels zo onvoorspelbaar wordt, dan gaat het technisch moeilijk worden om deze op maat te vertalen, en op het niveau van 'contact' wordt het steeds moeilijker om het uit te leggen. Hoe meer de overheid gaat denken vanuit de burger, hoe meer ze gedwongen zal zijn om ook organisatorische verkokering aan te pakken.

Een belangrijke conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat 'informatie op maat' niet primair een 'efficiency-operatie' kan zijn. Hoewel er mogelijk 'kostenbesparing' kan worden bereikt op onderdelen, is in onze ogen het maken van 'informatie op maat' vooral een investering. Uit het literatuuronderzoek en de expertinterviews blijkt zonneklaar dat de overheid hier eigenlijk geen keuze heeft. Het niet werken aan een overheid die 'dichter op de samenleving staat', het negeren van de maatschappelijke veranderingen die wijzen op een andere relatie tot autoriteit, is potentieel risicovol. Het ondermijnt het draagvlak van de overheid(sbeleid).

Groeimodel

Uit het bovenstaande blijkt dat er geen 'gemakkelijke weg' is richting het meer op maat maken van informatie. Met andere woorden, de 'ideale informatiehemel' ligt niet om de hoek. De kunst is dat de overheid zich wel laat inspireren, maar niet laat gijzelen door het ideaalbeeld. Daarvoor is het nodig dat de overheid zich in ieder geval committeert aan het inslaan van een weg die leidt tot het meer op maat maken van informatie. Het is noodzakelijk om de ambitie te formuleren om stapsgewijs vooruit te gaan. Dit kan worden gekenschetst als het 'groeimodel'. Met andere woorden: de overheid zou moeten streven naar het verbeteren van de informatievoorziening, door deze minder 'zendergericht' te maken en meer 'vanuit manifeste en latente behoeften van de doelgroep'. Als eerste is het is nodig om de vele bestaande initiatieven te inventariseren, met elkaar verbinden en uit te breiden. Maar er zullen ook nieuwe projecten worden aangewezen. Omdat het om een complex veld gaat, is het nodig dat deze projecten als 'experiment' worden gebruikt. Bij bewezen succes zouden ze verder kunnen worden uitgerold.

Algemene richtlijnen

Op grond van het onderzoek konden we komen we tot een aantal 'noodzakelijke' bouwstenen, die nodig zijn voor het vormgeven van 'informatie op maat'. Je zou deze bouwstenen ook kunnen zien als 'richtlijnen: iedere bouwsteen vertegenwoordigt een aspect dat in ieder geval vertegenwoordigd zou moeten zijn in 'communicatie op maat'. In een ideaal geval zouden alle bouwstenen 100% tot hun recht komen. In de praktijk is dit optimum misschien niet haalbaar, maar moet iedere 'richtlijn' in ieder geval wel worden overwogen. Per richtlijn geven we aan wat de taken zijn voor het uitwerken:

Richtlijn 1: Bezin je op de rol die je als overheid wilt op het betreffende terrein

Het lijkt niet goed mogelijk te communiceren zonder expliciet mee te nemen welke rol de overheid in het betreffende geval neemt. In sommige gevallen kiest de overheid ervoor om de rol van 'de moeder' te nemen, dat wil zeggen te handelen vanuit het perspectief 'ik weet wat goed voor jou is'. Daar is op zich niets tegen. Maar daarmee organiseer je wel op voorhand je eigen weerstand.

Voor het goed invulling geven van 'informatie op maat' is het ons inziens dan ook vaker dan nu nodig dat de overheid haar burgers meer betreft bij het innemen van een standpunt, en meer redeneert vanuit de vraag: wat hebt u nodig? Wat kunnen we voor u doen? Dat vereist een veel grotere openheid. Het stuurt ons inziens zowel vorm als

inhoud van communicatie en onderzoek onder burgers. Immers, nu wordt bij veel maatschappelijke onderwerpen de burger ondervraagd vanuit de assumptie dat er bepaalde, door de overheid gespecificeerde doelen moeten worden bereikt. Mogelijk moet er vaker een meer 'open' onderzoek worden gedaan, met als centrale vraag: hoe kijkt de burger aan tegen de rol van de overheid?

Dit impliceert mogelijk dat de dialoog met de burger georganiseerd moet worden. Wij kunnen ons voorstellen dat dit in de toekomst voor steeds meer onderwerpen het geval zal zijn, dat de overheid meer faciliteert dan stuurt. Maar hoe hier ook mee wordt omgegaan, er zal altijd enige vorm van sturing zijn. De vraag is dan ook: wanneer sturen en wanneer niet? Hoe sturen?

Een ander terrein waar de rol van de overheid evident is, betreft de complexiteit van de regelgeving. Hoewel dit een zeer heikel punt is, en het in de praktijk zeer moeilijk blijkt om regels te vereenvoudigen, lijkt het erop dat grenzen aan de uitvoerbaarheid van regels soms een grotere rem zijn op het 'communiceren op maat' dan het communicatieproces zelf.

Richtlijn 2: van informatie naar contact

Een belangrijke en direct uit het vorige voortkomende bouwsteen is dat naar ons inzicht er een paradigma verandering nodig is, die wij omschrijven als 'van informatie naar contact'.

Het woord informatie zelf is een belemmerende factor, omdat het een aantal dingen suggereert die niet helemaal kloppen. Het woord suggereert een rationaliteit waarvan niet altijd, of misschien wel zelden, sprake is. Zowel van de kant van de overheid als van de kant van de doelgroepen, spelen emoties een rol. De overheid heeft vaak belang bij een bepaalde uitkomst van de communicatie. Dat gaat gepaard met emoties. Het maakt dat het voor overheidsinstanties soms moeilijk is om te luisteren: de angst bestaat dat de oren dan te veel worden gehangen naar de burger en dat mogelijk de interne doelen niet worden gehaald. Maar ook bij de ontvanger is sprake van emotie. Hij voelt zich bijvoorbeeld niet bij machte de stof te begrijpen, of voelt irritatie over regels omdat hij zich niet bij machte voelt om er aan te voldoen. In een dergelijke context kan informatie nooit neutraal worden overgedragen. In een context van 'informatieoverdracht' kan een dergelijke emotionaliteit alleen een negatieve lading krijgen. In een context van contact is dat anders. Contact houdt namelijk veel meer in dan informatieoverdracht: er zit een wederzijdse afstemming in. Het impliceert een cyclus van luisteren en zenden. Het houdt in dat de overheid zich in bepaalde gevallen in haar communicatie echt openstelt. Ook dit moet georganiseerd worden, omdat op dit moment er vele drempels zijn om dit te doen: in de eerste plaats hebben veel ambtenaren dit niet geleerd, maar in de tweede plaats hebben ze er ook vaak niet de mogelijkheid toe, omdat ze vanuit een juridisch kader moeten werken in plaats van uit een kader van 'contact'.

Overigens wil de verschuiving naar 'contact' zeker niet suggereren dat alle informatie langs de menselijke kanalen verloopt. Immers, als een digitale dienstverlening of een website goed is opgebouwd vanuit de behoeften van de klant, zal hij ook 'contact' voelen. Wel vereist het volgens ons - en ook volgens alle gesprekspartners - dat de overheid niet alleen vanuit het digitale kanaal denkt. De winst is te behalen door de

digitale informatie zo goed en gedacht vanuit de behoeften van de burger te maken dat een zeer groot gedeelte van de informatiebehoefte langs deze weg kan worden ingevuld. De mogelijkheid om ook 'echt' contact te krijgen is echter altijd noodzakelijk: er zijn altijd situaties die zich niet goed lenen voor de standaardaanpak. Of er zijn altijd mensen voor wie het digitale kanaal te moeilijk is. Voor die gevallen moet het mogelijk zijn om 'contact' te hebben. Ook dat kan in verschillende moeilijkheidsgraden worden verdeeld, bijvoorbeeld een nog redelijk gestandaardiseerd 'websupport' voor de eenvoudigste vragen. Maar uiteindelijk moet het - idealiter - ook mogelijk zijn om ook echt contact te krijgen met iemand die ook het vermogen heeft om de brug te slaan tussen de juridische werkelijkheid en de situatie zoals die wordt gezien vanuit het oog van de betreffend burger.

Richtlijn 3: Incorporeer het emotionele deel

Door communicatie als een puur verstandelijke operatie te zien (kennis overdragen) ben je suboptimaal bezig. Emoties kunnen een sterke drempel zijn om informatie te verwerken. Bijvoorbeeld zullen mensen niet geneigd zijn om te luisteren als ze het gevoel hebben dat hun verhaal niet gehoord wordt. Of zullen ze geen regels proberen te begrijpen als ze het gevoel hebben dat die regels toch te moeilijk zijn, of dat er geen zinvol handelingsperspectief is. Het is voor een productieve invulling van het begrip 'op maat' nodig om ook een 'emotionele analyse' te maken.

Hoewel op dit moment de overheid wel veelal gebruik maakt van onderzoek als luisterinstrument en als bron van inzichten, suggereren de literatuur en de expertgesprekken dat dit niet voldoende is. Het is wel nodig, maar het contact zou verder moeten kunnen gaan. Dat houdt in dat de overheid zich ook moet inleven in de burger en het moet voor de burger herkenbaar zijn dat de overheid zich heeft ingeleefd. Dat klinkt vaag, maar hoeft dat niet te zijn. Het vereist een andere manier van denken, waarvan verschillende voorbeelden hebben aangetoond dat dit kan ('Prettig contact met de overheid' en dienstverlening baseren op 'de klantreis'). Het houdt ook in dat de overheid andere onderzoekstechnieken inzet die meer op de beleving dan alleen op cijfers zijn gericht, en online of offline co-creatie, Maar in essentie betekent het ook concreet: anders communiceren, andere dingen zeggen op een andere manier. Overigens is het van belang om niet alleen de emoties van de doelgroep te bekijken en begrijpen, ook die van de 'zender'. Een van de gesprekspartners gaf aan dat alle bestuurders zich altijd kunnen vinden in het uitgangspunt 'de burger centraal', maar zodra ze geconfronteerd worden met de consequentie dat ze niet meer hun boodschap naar believen konden zenden omdat de burger daar geen interesse in had, schrokken ze "*daar kon ik alleen doorheen breken door ze liefdevol te confronteren met de boodschap dat vrijwel niemand hier interesse in had*". Aan de andere kant bleek het 'gevoel dat we nu echt iets voor de burger doen' juist weer een sterk bevorderende emotie te zijn. Met andere woorden een transformatie naar een meer 'luisterende' overheid vereist ook inzicht in de psychodynamiek binnen de overheid zelf.

Richtlijn 4: bekijk alle processen vanuit de doelgroep

Deze bouwsteen hangt nauw samen met de voorgaande. Veel communicatie wordt vormgegeven vanuit de processen van de overheid. Allereerst is het nodig om een analyse te maken van 'levensmomenten' waarop men behoefte heeft (of zou moeten hebben) aan informatie. Dit lijkt op de 'klantreis' die het UWV en de Belastingdienst nu centraal stellen bij hun dienstverlening. Maar ons inziens gaat het verder dan het in kaart brengen van zo veel mogelijk standaardsituaties. Burgers kunnen te maken krijgen met verschillende processen die niet op elkaar aansluiten. Natuurlijk zou het goed zijn om te streven naar een optimale 'machine' waarin nooit dergelijke conflicten voorkomen, maar het lijkt een illusie dat je dit kunt voorkomen. Het is dan des te belangrijker dat er een cultuur ontstaat waarin het logisch is dat overheidsinstellingen vanuit het perspectief van de burger kijken. Dit is nu het terrein van de Kafka-brigade. Maar als instellingen de keuze zouden krijgen om verder te gaan dan top down communicatie, en ook te kijken naar individuele gevallen, zou de Kafka-brigade misschien minder nodig zijn. Dit is meer dan verandering van regelgeving, het is een verandering van communicatiestijl. De aanpak van 'Prettig contact met de overheid' lijkt hier een blauwdruk te kunnen zijn van hoe een dergelijke verandering kan plaatsvinden.

Richtlijn 5: wees zo specifiek als mogelijk

Regelgeving is per definitie abstract. Tegelijkertijd is voor de burger juist het concrete van belang. Natuurlijk is het goed om te weten dat de overheid streeft naar 'het activeren van werklozen'. Maar wat houdt de wetgeving concreet in voor de burger die zijn werk verliest? Uit het literatuuronderzoek blijkt zonneklaar dat het overgrote deel van de vragen die de burger stelt over dit 'toegepaste' niveau gaan. Hier is per definitie een spanningsveld tussen wat mogelijk is en wat wenselijk is, omdat het niet mogelijk is om de consequenties voor iedere afzonderlijke groep in kaart te brengen. Maar door vanuit burgerperspectief te bekijken wat hij concreet nodig heeft op welke momenten, langs welke kanalen en hoe dit kan worden aangeboden kun je informatie meer op maat maken.

Richtlijn 6: Maak onderwerp-specifieke segmentaties

Hoewel de overheid met iedereen communiceert, en zich niet tot één doelgroep kan beperken, zijn er uiteraard verschillende doelgroepen die een eigen benadering vereisen. Bij informatie op maat wordt gekeken welke subdoelgroepen een eigen benadering vereisen. Daarbij worden de segmenten niet op voorhand vastgesteld, maar op onderwerp benoemd. Dit heeft te maken met de eerder genoemde bouwsteen van 'emoties'. Ons inziens wordt bij een onderwerpspecifieke segmentatie rekening gehouden met verschillen in emotionele beleving, zoals bijvoorbeeld het AFM een indeling heeft gemaakt in een aantal 'basisstijlen' van hoe mensen in het financiële staan.

Richtlijn 7: Communiceer volgens deze tijd: ook social media, beeld, taalgebruik, gelaagdheid

Het lijkt een open deur, maar er is op dit terrein nog een wereld te winnen. Diverse gesprekspartners geven aan dat de overheid op dit terrein nog niet bepaald voorop loopt. Dit heeft ook te maken met het centraal stellen van het juridische perspectief. Maar ook als het gaat om het gebruik van meer 'beeld' is er al een weerstand: beeld is multi-interpretabel, en hoe weet je zeker dat de juiste boodschap overkomt? Deze weerstand is overigens begrijpelijk. Het juridische kader is de 'comfort zone' van de overheid. Daar komt bij dat de consequenties voor juridische 'fouten' heel erg groot kunnen zijn. Toch is het naar onze mening noodzakelijk dat de overheid leert om de 'juridische kramp' te ontspannen, en ook op het terrein van de uitvoering een meer 'open' houding leert aannemen.

Richtlijn 8: zet intermediairs in

Uit verschillende gesprekken, maar ook uit de literatuur blijkt dat het niet altijd doenlijk zal zijn om alle informatie zelf te geven. Een strategie waarbij intermediairs worden ingezet lijkt in veel gevallen nuttig te zijn. Hoewel dit al gebeurt, zou de overheid hier nog structureler over kunnen nadenken. In het kader van informatie op maat gaat het dan om dat de overheid andere bronnen proactief benadert en opneemt in haar strategie.

Acties voor de korte termijn

Bovenstaande inzichten over het 'groeimodel' en over 'richtlijnen' zijn te beschouwen als algemene principes. Voor het succesvol ombuigen van overheidsinformatie richting 'meer op maat' is het echter nodig om ook concrete projecten te starten. Op basis van de slotworkshop kunnen hiervoor de volgende richtlijnen gegeven worden.

Oplossingen knelpunt Techniek

De toegenomen digitale mogelijkheden kunnen veel beter dan nu worden benut om informatie meer 'op maat' te maken. Het lijkt raadzaam om hiervoor allereerst voor een beperkt terrein te experimenteren. De eerste actie zou dus kunnen zijn: zoek een terrein waarvoor gericht gaat worden gezocht naar het meer op maat maken aan de hand van de digitale mogelijkheden. In het hoofdstuk 'slotworkshop' staat dit verder uitgewerkt. In essentie zijn de volgende maatregelen nodig:

- Een goede analyse maken van het informatieterrein, vanuit de behoefte van gebruikers en dit vertalen in technische specificaties
- Gebruikers helpen om de juiste vraag te formuleren
- Informatie meer in 'pakketvorm' aanbieden en de autoriteit van de aangeboden informatie waarborgen

Oplossingen knelpunt Contact

De gesignaleerde behoefte aan 'empathie' naast 'maatwerk' vereist het systematisch sturen op dit punt. Allereerst kan dat door de bestaande informatie beter aan te passen aan emotionele dynamiek. Als er, zoals in het geval van bijvoorbeeld

pensioenregelgeving' een zekere angst bestaat (zoals 'ik begrijp dit toch niet' of 'als ik oud ben is er toch geen pensioen meer over', dan zou bij het geven van de informatie rekening gehouden moeten worden met dit emotionele perspectief. Op deze manier kan mogelijk bestaande informatie al toegankelijker worden. Maar het lijkt onvermijdelijk dat de overheid ook echt contact moet toestaan. Ook dit staat uitgewerkt in het hoofdstuk 'slotworkshop'. In essentie zijn de volgende maatregelen nodig:

- Benutten van de aanwezige capaciteit van de helpdesk, alleen moet deze meer 'vrijheid' krijgen. De gewenste verandering kan namelijk niet bereikt worden als de voorlichters gehouden worden aan een gemiddelde van 300 seconden.
- Introductie van een 'informatiemakelaar'. Dit is een soort case manager, die in staat is om de burger in contact te brengen met de juiste informatie.
- Een cultuurverandering bij de ministeries. Een deel van de vragen aan een centrale helpdesk zal moeten worden doorgesluisd naar de departementen. Daar moet ter plekke capaciteit komen, maar ook een cultuurverandering. Vragen van burgers mogen niet als 'lastig' worden gezien, maar moeten juist worden omarmd.

Oplossingen knelpunt Rol van de overheid

Dit knelpunt valt buiten de bevoegdheid van voorlichtingsafdelingen. Toch moet er – wil informatie op maat serieus genomen worden - een interactie plaatsvinden over de rol van de overheid in het huidige tijdperk tussen de ambtelijke en ministeriële top aan de ene kant en voorlichtingsinstanties aan de andere kant.

De aanname kan worden gemaakt dat naar mate op dit terrein grotere stappen worden gemaakt, de informatie ook beter 'op maat' kan worden aangeboden. Dat houdt in dat dan de afstemming op de samenleving beter wordt, en dus ook het draagvlak breder en sterker. In essentie is dit het vraagstuk: hoe sluit de overheid beter aan op de netwerkmaatschappij? De werkgroep kwam in de slotworkshop tot de conclusie dat dit inhoudt dat niet alleen informatie meer op maat moet, maar ook het beleid zelf. Dat houdt in essentie in dat de overheid erkent dat de effecten van regelgeving contextafhankelijk zijn, en dat het niet mogelijk meer is om regels voor alle mogelijke contexten centraal af te handelen. Op een of andere manier moet regelgeving dus minder detaillistisch worden. Tegelijkertijd mag dit niet ten koste gaan van de autoriteit van de overheid. Autoriteit wordt echter op een andere manier ingevuld dan in het verleden. Dit lijkt haast een onvermijdelijke ontwikkeling, namelijk op alle terreinen zien we dat autoriteit een nieuwe invulling aan het krijgen is: meer op 'natuurlijke autoriteit' gericht die verkregen wordt door verdienste en minder 'omdat ik zeg dat het moet'.

Enkele mogelijke stappen zouden zijn:

- De rijksoverheid gaat veel meer generieke regels stellen en de concrete uitwerking daarvan op een lager, regionaal niveau uitwerken voor een optimale aansluiting op de wensen van de doelgroepen. Daarbij is het essentieel dat lokale of regionale doorzettingsmacht wordt geborgd.
- De overheid geeft niet alle informatie zelf, maar stelt wel de eisen aan de kwaliteit van die informatie. Er komt een TenneT voor de informatiestructuur

- Dit kan uiteraard niet in een keer. Er wordt wel een stip aan de horizon gezet, maar verder komen er pilots en experimentele settings.

Literatuuronderzoek en expertinterviews

1 Aanpak

De literatuurlijst is tot stand gekomen via de 'sneeuwbalmethode'. Allereerst is een basislijst opgesteld door DPC en Ferro Explore! zelf. Vervolgens is alle leden van de werkgroep en CRC gevraagd om suggesties te doen voor literatuur. Ten slotte konden de gesprekspartners suggesties doen voor belangrijke literatuur.

De lijst van experts is vastgesteld door de werkgroep zelf, op basis van duidelijke criteria: gesprekspartners moesten relevante ervaring hebben met 'Informatie op maat', hetzij omdat ze projecten leiden waarin meer ontvangergericht gewerkt wordt, hetzij omdat ze anderszins veel ervaring hebben met ontvangergerichte communicatie dan wel een duidelijke visie hierop.

De werkwijze was als volgt. De literatuur is allereerst gescand op 'mogelijk belang' voor het project, met een specificatie van wat het belang zou kunnen zijn. Op basis hiervan hebben we de belangrijkste thema's opgesteld die spelen rond het begrip 'informatie op maat' zoals het door de projectgroep is omschreven (vanuit de behoeften van de doelgroep, op het juiste moment en in de gewenste vorm, op een manier die het mogelijk maakt voor de doelgroep om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen).

Parallel hieraan werden de expertinterviews afgenomen. Hier gingen we als volgt te werk. De experts zijn aangedragen door de werkgroep zelf, waarbij gezocht werd naar een diversiteit: 2 vertegenwoordigers van grote overheidsorganisaties, 2 vertegenwoordigers van andere overheden (provincie, gemeente), 2 vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, 2 vertegenwoordigers van buitenlandse overheden en 2 materiedeskundigen (bijvoorbeeld wetenschappers).

Er was geen vaste 'checklist' voor de expertgesprekken. Ieder gesprek begon met de open vraag: wat verstaat u onder 'Informatie op maat'. Vooraf werd steeds bekeken welke invalshoek de betreffende expert had, en deze invalshoek werd in het gesprek uitgebreid verkend. Zo konden ook punten, vragen of hypothesen die de onderzoekers vanuit de literatuur werden aangereikt aan de orde komen. Alle experts werd ook gevraagd om 'best practices'. Alle ondervraagden kregen een verslag van het gesprek en konden daar commentaar bij plaatsen, zodat de onderzoekers zeker waren dat ze de experts ook goed hadden begrepen. De verslagen zijn niet in het rapport opgenomen, omdat alle gesprekken vertrouwelijk waren. Waar experts worden geciteerd, is om hun toestemming gevraagd.

De combinatie van het literatuuronderzoek en de gesprekken, leverde niet alleen een goed overzicht van de thema's die spelen bij een omslag naar 'informatie op maat',

maar ook een synthese in de vorm van een basistheorie van wat 'informatie op maat' zou kunnen zijn. Op grond hiervan konden de bouwstenen worden vastgesteld en kon ook al een eerste aanzet gemaakt worden van mogelijke oplossingsrichtingen voor de knelpunten op weg naar informatie op maat.

2 Thema's in literatuur en bij experts

Op basis van een analyse van de literatuur en gesprekken met experts, hebben we een aantal 'basisthema's' onderscheiden. Deze indeling maakte het mogelijk om meer gericht te zoeken naar bouwstenen. De indeling pretendeert geen sluitende typologie te zijn en claimt dus ook geen volledigheid. Ook zijn de subcategorieën niet uitsluitend, er is vaak overlap en sommige literatuur past in meerdere categorieën. Wel is het een praktisch handvat gebleken om de grote hoeveelheid materiaal te ordenen. Bij de thema's wordt steeds een lijst van de belangrijkste geraadpleegde literatuur gegeven.

Relevante trends/visie op overheidscommunicatie

horizontalisering

Een deel van de literatuur heeft betrekking op de maatschappelijke trends die een aanleiding zijn om op een andere manier om te gaan met communicatie. Hoewel de verschillende stukken uiteraard hun eigen invalshoek hebben, is er een duidelijke centrale boodschap: een belangrijke en onontkoombare trend is de toenemende 'horizontalisering' van de maatschappij. De maatschappij ontwikkelt zich als een netwerkmaatschappij waarin burgers zich op eigen kracht organiseren. Dit heeft een enorme versnelling gekregen door de digitale media, die maken dat informatie nu voor veel meer partijen toegankelijk is. Dat houdt in dat het oude 'top down' communiceren niet goed meer past. De overheid zal zich meer dan in het verleden moeten ontwikkelen als 'speler in het netwerk' in plaats van als autoriteit. Deze trend gaat verder dan communiceren alleen. Het gaat over de rol van de overheid in het moderne tijdperk. De communis opinio is dan dat er nog het nodige moet gebeuren om in te spelen op deze trend. Een bijzondere subvisie levert de Raad voor het openbaar bestuur, die opmerkt dat onvoldoende aandacht voor de horizontale organisatie van de maatschappij de oorzaak is van de gevoelde kloof tussen burgers en het bestuur: *"De raad wees op het cruciale verschil tussen de perceptie van veel Haagse politici, die ervan uitgaan dat zij vanuit de cockpit (het Torentje dan wel het Kamergebouw) het land aansturen, en de verwachtingen van burgers die in horizontale netwerken leven en autonoom maatschappelijke dynamiek en publieke meningsvorming genereren. (...) Het is daarbij de vraag of de overheid wel voldoende heeft ingespeeld op de veranderde maatschappelijke verwachtingen en technische mogelijkheden."* Dit onderwerp was ook een thema dat meerdere keren in de gesprekken met experts aan de orde is gekomen. Deze observatie maakt duidelijk dat 'Informatie op maat' in een breder kader moet worden gezien dan communicatie alleen: het gaat wezenlijk over een andere verbinding tussen openbaar bestuur en burgers.

ICT

In samenhang met het voorgaande, is de constatering dat ICT een zeer belangrijke rol speelt in de eerder genoemde trend. Internet, sociale media en online toepassingen zijn een belangrijke motor en versneller geweest voor de genoemde 'horizontalisering'. De ontwikkeling maakt dat de 'ontvanger' ook steeds meer een zender wordt. Dit vergroot de complexiteit van het communicatieproces. Het lijkt er ook op dat ICT in hoge mate zou kunnen bijdragen aan oplossingen om op deze trend in te spelen. Wel roept dit veel vragen op: hoe kan dat dan?

Dit heeft te maken met efficiency, maar ook met klantgerichtheid "*Door doelgroepen geïntegreerd te benaderen kan de Vlaamse overheid aanzienlijke synergiewinsten boeken en tegelijk de klantentevredenheid verhogen*" (uit rapport project visie en strategie Vlaamse overheid). Anderzijds zit er volgens het rapport van de WRR ook een gevaar in dat ICT trajecten vaak gedreven zijn door 'efficiency'. ICT moet het dan mogelijk maken op een voor de overheid efficiënte wijze informatie te geven of dienstverlening te doen. Dit staat zeker niet per definitie haaks op de behoeften van de burger, maar loopt ook zeker niet per definitie hieraan parallel. De WRR waarschuwt ervoor dat een puur ICT-gerichte aanpak op maatschappelijk niveau tot ongewenste resultaten kan leiden: ze kan strijdig zijn met waarden als transparantie, privacy, keuzevrijheid en zelfs accountability.

Integratie

Een ander thema in dit verband is de gevoelde noodzaak tot meer integratie. De traditionele 'schotten' tussen beleidsterreinen, overheidsorganisaties (zelfs in relatie tot de private sector) lijken steeds meer te verdwijnen, of in ieder geval bestaat die behoefte. De overheid streeft ernaar om met 'één mond' te spreken, en waar terreinen vanuit het perspectief van de burger een samenhang hebben, deze ook in samenhang te behandelen. Het rapport over de visie van de Vlaamse overheid spreekt daarom ook over de noodzaak om dan, als Vlaamse overheid, ook één verhaal te hebben en een duidelijke identiteit moet ontwikkelen die ook een antwoord geeft op de uitdagingen van deze tijd. Ook enkele experts wijzen op de noodzaak om een duidelijke visie te hebben op de rol van de overheid als geheel. Ten slotte is het vanuit ICT perspectief vaak nodig om op adequate wijze dienst te verlenen vanuit het perspectief van de doelgroep: die wil immers zo veel mogelijk één loket.

Doelgroepen

Een ander belangrijk punt dat opkomt in de meer 'fundamentele' literatuur is dat van de doelgroepen, zeker in relatie tot ICT. Enerzijds verschilt zowel de digitale vaardigheid als de digitale bereidheid per groep. In het rapport van Klaus van den Berg wordt verwezen naar een typologie die gemaakt is door het Rathenau instituut, en die de burgers verdeelt in een aantal 'digitale stijlen' die oploopt van 'enthousiastelingen' tot 'afwijzers'. De doelgroepen verschillen sterk in de mate waarop men zich 'op maat bediend voelt' door digitale kanalen. De 'enthousiastelingen' vinden het aanbod veel te

weinig digitaal, voor hen geldt: hoe meer er is 'voorgeprogrammeerd, hoe beter'. De afwijzers willen helemaal geen digitale informatie, zij zijn angstig of afwijzend.

Een andere indeling is die op generatie. Veel trendwatchers delen de maatschappij in generaties in: de senioren (geboren voor 1945), de Babyboomers (geboren tussen 1945 en 1960), generatie X (geboren tussen 1961 en 1975), generatie Y (geboren tussen 1976 en 1990) en generatie Z (geboren in 1991 of later). Deze generaties zouden een heel andere insteek in het leven hebben, een andere kijk op de maatschappij in het geheel en ook op de dienstverlening van de overheid.

Nog weer een andere indeling betreft een soort combinatie van generatie, sociale klasse en houding ten aanzien van ICT voor de overheid. Deze komt van Motivaction en maakt een driedeling: de bezorgde burgerij, de enthousiaste zelfredzame en de onverschillige consumenten.

Een interessant concept in dit verband is 'burgerrollen'. Dit concept deelt de burger niet in op zijn 'persoon' maar op zijn rol. Een burger kan 'kiezer' zijn, 'klant', 'onderdaan', 'partner' en 'belastingbetaler'. Deze indeling wordt gemaakt in het project 'waarstaatmijngemeente.nl'. Er zijn mogelijk nog meer indelingen mogelijk. Met dit uitgangspunt krijg je een mogelijk meer contextuele segmentatie.

In het algemeen kan hier het volgende over worden gezegd: segmentatie is een soort logische tussenstap tussen het ouderwetse, in de literatuur en onder de experts veroordeelde 'puur zendergericht communiceren', waarbij de boodschap centraal staat en er geen rekening wordt gehouden met de doelgroep enerzijds, en het ideale 'op maat': de individueel, op één persoon toegesneden communicatie. In die zin is het logisch om 'doelgroepgericht' te denken. Vanwege het in toenemende mate complexer worden van de maatschappij voldoen de traditionele segmenten (socio-economische klasse, leeftijd, sekse) niet voor alle vraagstukken meer. Aan de andere kant zijn er nog onderwerpen waarvoor bijvoorbeeld opleiding de belangrijkste verklarende variabele is. Het SCP maakt om die reden systematisch onderscheid naar opleiding, en vindt in haar kwartaalrapportages veel significante verschillen naar opleidingsniveau. Waarschijnlijk zullen verschillende vraagstukken ook leiden tot verschillende segmentatiemodellen, zoals ook in het bedrijfsleven segmentatie veelal 'domeinspecifiek' is. De bovenstaande genoemde modellen van Motivaction en het Rathenau instituut zijn bijvoorbeeld toegesneden op de i-samenleving. Het is duidelijk dat segmentatie een middel is voor het meer op maat maken van communicatie, maar het op voorhand uitgaan van een allesoverkoepelende segmentatie voor de overheid, voor alle onderwerpen waarop ze communiceert lijkt niet logisch. Overigens was er ook een verfrissend tegengeluid bij één van de experts, die aangaf juist niet met segmenten te werken, omdat je dat ten onrechte het gevoel gaf dat je weet wat die doelgroep wil, terwijl dat vaak maar een aanname is.

Op maat niet verenigen tot ICT

Gesteld kan worden dat al deze literatuur allereerst het bestaan van het project 'Informatie op maat' rechtvaardigt: de huidige tijd vraagt om een meer ontvangergestuurde aanpak. ICT kan daar een belangrijke rol in spelen. Tegelijkertijd wordt uit deze literatuur – met name het WWR rapport - duidelijk dat het niet goed is om 'informatie op maat' te verenigen tot een ICT operatie. In dat geval bestaat enerzijds het gevaar dat ICT te veel een doel op zichzelf wordt, met efficiencywinst als grootste driver. Anderzijds is ook duidelijk dat met ICT oplossingen niet alle burgers kunnen worden bereikt, omdat er grote verschillen zijn in digitale vaardigheden, maar ook in houding ten aanzien van digitale oplossingen.

De geraadpleegde stukken voor dit onderdeel zijn:

iOverheid. (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam 2011)

Digitale vaardigheden van Nederlandse burgers. (drs. Ing. Alexander J.A.M. van Deursen, Prof. Dr. Jan A.G.M. van Dijk, Scientific Report Series, Enschede, Universiteit Twente, 2008)

Deskresearch Maatschappelijke ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor communicatie (Marcela Kruger, DPC, 2012)

De (R)evolutie van de (i)Samenleving. Werkdocument Trends & Ontwikkelingen (i)Samenleving - deskresearch & stakeholder-interviews (Klaus van den Berg, 2012)

Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie. (Raad voor het openbaar bestuur, september 2012)

Deel je rijk – relevante trends voor overheidscommunicatie (DPC 2013)

Hoe beleven burgers de iSamenleving? Een onderzoek naar kennis bewustzijn en gedrag ten aanzien van de iSamenleving. (drs. Bram van der Lelij, drs. Jolande Otten, Maart 2013, Motivaction)

Beeldgebruik Rijksoverheid Online, rapportage van een kwalitatief en trendonderzoek. (Diane Steinhaus-Karelse, Anouk Kopijn, Els Dragt, Mare Research, 2014)

Project Visie en strategie Vlaamse overheidscommunicatie 2014 – 2020, rapport Fase 1 (Vlaamse overheid, k DDAR (afdeling communicatie) MV, 2014).

Overheid als verlener van service

Een ander duidelijk thema dat we vonden in de geraadpleegde titels is 'overheid als verlener van service'. Dit is een belangrijk en relevant thema. Je zou kunnen zeggen dat hier de burger in zijn rol als 'klant' wordt behandeld. Je zou kunnen betogen dat 'service' per definitie 'op maat' is. Misschien is de definitie van service wel dat je iets levert op een moment dat de ontvanger het wil en op de manier die hij prettig vindt. De literatuur die dit als hoofdpunt heeft, gaat vooral in op de manier waarop de overheid op zo'n manier met de burgers communiceert, dat de burger tevreden is en dat het hem makkelijk wordt gemaakt. Een beperking van de literatuur is dat het ook eigenlijk alleen

over echte 'servicemomenten gaat': momenten dat de burger actief contact met de overheid heeft of moet hebben.

Een thema is dan het doen van onderzoek naar de tevredenheid van dat contact, liefst ook op zo'n manier dat er een verbeterslag te maken is. In dit kader is het aardig om de benchmark waarstaatjegemeente.nl te noemen, een manier waarop gemeenten inzicht kunnen krijgen in de kwaliteit van hun eigen serviceniveau. Ook het gebruik van de Net Promoter Score voor de publieke sector is er een voorbeeld van. De Net Promoter Score onderzoekt hoe groot de kans is dat mensen een vriend of familielid de service zouden aanbevelen. In essentie is de gedachte dat alleen door een feedback loop in te bouwen, je de service steeds meer kunt aanpassen aan de wensen van de doelgroep.

Verwant is het thema van 'formuleer concrete service-eisen'. In essentie lijkt hier de aanbeveling dat servicenormen concreet en meetbaar worden gemaakt, zodat het mogelijk is te sturen op verbetering. De Nationale Ombudsman heeft bijvoorbeeld normen opgesteld waaraan e-mail verkeer tussen de overheid en de burger zou moeten voldoen.

Een ander thema lijkt te zijn: maak het de burger niet moeilijk. Gebruik zo veel mogelijk voorgevulde formulieren. In de praktijk gaat het dan om online dienstverlening: alle momenten waarop de burger contact moet maken met de overheid, bijvoorbeeld om zijn belasting aan te geven, of om een uitkering te kunnen krijgen. Deze vorm van serviceverbetering is door de Belastingdienst tot grote hoogten gebracht. De Belastingdienst heeft haar hele organisatie gericht op het de gebruiker zo makkelijk mogelijk maken van de interactie. Ze doet dat door enerzijds het proces online zeer efficiënt in te richten, en ook consequent de gebruikersreis in kaart te brengen, en op die manier de service zo veel mogelijk vanuit het perspectief van de gebruiker in te richten. Ook het UWV is bezig met een operatie om de interactie met de burgers voor hen zo makkelijk mogelijk te maken. Beide instituten hebben daarbij als adagium dat ze 'van buiten naar binnen' willen werken. Dat betekent dat niet de interne logica van de Belastingdienst of de UWV leidend is, maar dat de dienstverlening vanuit het oogpunt van de klant wordt ingericht. De 'klantreis' staat daarbij centraal. Deze klantreis moet per type dienstverlening worden gemaakt. De informatievoorziening wordt helemaal vanuit de stappen die de klant maakt, ingericht. Dat houdt in dat hij door het 'oerwoud' aan regels wordt geleid. In de ogen van verschillende gesprekspartners heeft de overheid hier een achterstand ten opzichte van het bedrijfsleven. Wel is duidelijk dat op die plekken waar het om grote massa's gaat (zoals bij de Belastingdienst en het UWV, die beide miljoenen mensen moeten bedienen) de overheid ook bezig is met een inhaalslag. Er is hier in potentie sprake van een 'win-win' situatie. Immers, als de interactie inderdaad gebruiksvriendelijker wordt voor het merendeel van de gebruikers, dan komt er minder druk te staan op de hulplijnen, waardoor er enerzijds meer ruimte vrijkomt om degenen te helpen die er niet uitkomen, en anderzijds ook tijd vrijkomt om de service nog verder te verbeteren.

Volgens projectgroep 2020 is het daarbij nodig om te komen tot organisatie-overstijgende initiatieven: een benadering vanuit de keten, die een intensievere samenwerking tussen uitvoerders van de dienstverlening mogelijk maken.

Een laatste punt is de vraag of service altijd digitaal moet zijn. Twee publicaties van de Ombudsman maken hier een aantekening bij. Hoewel de burger online service in grote lijnen op prijs stelt (60% waardeert dat je 24 uur per dag gebruik kunt maken van die service, 57% vindt het prettig om vanuit huis zaken te regelen en 45% vindt dat digitale dienstverlening hen minder tijd kost) blijkt ook duidelijk dat de burger vindt dat de overheid ook offline goed bereikbaar moet zijn. Ook in de gesprekken die we hadden, kwam duidelijk naar voren dat je met online formulieren wel de grote massa kunt halen, maar dat er altijd een restgroep blijft die meer hulp nodig heeft, of zelfs helemaal offline geholpen moet worden. Maar liefst 95% van de ondervraagden in het onderzoek van de Ombudsman vindt dat de burger zelf moet kunnen kiezen om al dan niet digitaal te gaan, terwijl ze het gevoel hebben dat de overheid hen om efficiency redenen dwingt om dat te doen. De projectgroep 2020 heeft hier als ambitie 'Digitaal als het kan en anders als het moet'.

Lijst geraadpleegde literatuur:

Standaard Waarstaatjegemeente.nl. Uitvoering burgerpeiling en klanttevredenheidsonderzoek. (King, Oktober 2010)

Digitaal verkeer tussen overheid en burger. (mr J. Verhoef, mr. G.J. Vegter, De Nationale ombudsman, 16 augustus 2011)

De burger gaat digitaal (drs W.J. van Helden, mr. E.J.E. Govers, mr. G.L.B. von Maltzahn, mr. B.J. Vegter, De Nationale Ombudsman, 9 december 2013)

Evaluatierapport NPS Pilot Publieke Sector 2013 (N3Wstrategy, 2013, zie ook www.npsps.nl)

Service design, from insight to implementation (Andrew Polaine, Lavrans Lovlie and Ben Reason, 2013)

Overheidsbrede dienstverlening 2020, van organisaties naar organiseren. (Redactie Annelice Kluin. Februari 2014. Te downloaden via www.publieksdiensten.nl/actueel/publicatie-overheidsbrede-dienstverlening-2020).

Bureaucratie, de keerzijde van service?

Vaak wordt het woord 'bureaucratie' gebruikt als keerzijde van service. Er lijkt een archetypisch beeld te bestaan van de bureaucratie als inefficiënte machinerie, een regelgeoriënteerd instituut waar de menselijke maat verdwijnt. Een deel van de geraadpleegde literatuur gaat over deze invalshoek.

Daarbij blijkt het archetypische beeld in ieder geval in sommige gevallen werkelijkheid te zijn. Navrante getuigenissen van hoe weinig gebruikergericht de ambtelijke interactie met burgers feitelijk is, vormen twee ervaringsstudies. De meest schrijnende is een

gevalsbeschrijving van mevrouw De Vries, een oudere, gehandicapte dame die gedurende acht jaar duizenden brieven heeft ontvangen van officiële instanties. Steinmetz doet verslag en geeft voorbeelden van communicatie die hilarisch zouden zijn als ze niet zo schrijnend waren. Maar ook de jungle van de ouderenzorg wordt scherp in kaart gebracht. Beide boeken geven glashelder weer wat er gebeurt als een burger te maken krijgt met een complex van instanties die elk een onderdeel van complexe regels betreffen en die niet in staat zijn om een individueel geval op een adequate en menswaardige wijze te helpen.

Toch is het interessant dat twee studies gewag doen van een positieve keerzijde van bureaucratie. In 'Hoe hoort het eigenlijk' wordt dit ook in een historisch perspectief geplaatst: *"Toen Max Weber het begrip bureaucratie voor het eerst beschreef, had het nog niet de negatieve bijklank die het nu heeft. Bureaucratie was een belofte: in plaats van de willekeurige beslissingen van een monarch of van ambtenaren die vrienden en bekenden meer gunnen dan anderen, zou de rule of law gelden. De bureaucratische organisatiestructuur van overheden maakt legaal-rationeel bestuur mogelijk. In een ideaaltypische bureaucratie werken loyale en onafhankelijke ambtenaren op basis van wetten en regels, is de taakverdeling rationeel en efficiënt en maken de hiërarchische verantwoordingsstructuren democratische controle mogelijk"*.

Ook de publicatie 'Kafka in de polder' wijst op de positieve kant aan bureaucratie. In beide publicaties wordt echter een krachtig betoog gehouden voor het aanpakken van de uitwassen van de bureaucratie: soms kafkaëske toestanden als gevolg van dolgedraaide regelgeving, die in de publicatie 'Kafka in de polder' wordt gespecificeerd als een toestand met de volgende kenmerken, die zouden kunnen worden omschreven als de vijf 'on's':

- De burger voelt onmacht
- Er is onduidelijkheid in de communicatie met de overheid
- Hoewel iedere afdeling en ambtenaar handelt volgens protocol is het eindresultaat onsamenhangend
- Het leidt tot een gevoel van onveiligheid bij de burger
- Zowel individuen (ambtenaren) als organisaties blijken soms onhandig te opereren in deze gevallen
- Ten slotte kan er ook sprake zijn van onwil: sommige ambtenaren verschuilen zich voor de problemen.

Deze opsomming komt goed overeen met de gebeurtenissen in de twee boeken met getuigenverslagen. Interessant is dat beide publicaties die een oplossing beogen, veel aandacht geven aan de communicatieve kant van de zaak. Los van het aspect van regelgeving – dat soms ook aanpassing behoeft – is het noodzakelijk om de slachtoffers van bureaucratie een stem te geven, een open oor te hebben voor hun ervaringen.

Ook in verschillende gesprekken met experts kwam dit punt naar voren. In deze gesprekken wordt het begrip 'informatie op maat' ingebed in de fundamentele vraag:

hoe gaat de overheid om met haar burgers? Welke rol heeft de overheid? Hoe speelt de overheid in op de veranderende samenleving? De communis opinio in deze gesprekken luidt dan ook dat informatie op maat niet mogelijk is zonder een heroriëntatie van de overheid op haar eigen rol. Informatie op maat houdt dan in: erkenning van de toegenomen gelijkwaardigheid. Minder top-down, meer de stem van de burger meenemen, en dat ook op nieuwe manieren doen, op zo'n manier dat het niet een farce is. Daarbij blijft de 'bureaucratie' als zodanig (in neutrale zin) in stand. Immers, de samenleving kan niet zonder regels. Maar de interactie tussen overheid en burgers wordt meer 'tweezijdig'. De stem van de burger krijgt een duidelijker plaats.

Geraadpleegde literatuur

Kafka in de polder. Handboek voor het opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie. (Sdu, 2008)

De brievenbus van mevrouw de Vries. Gekmakende post van onze (semi)overheid (Stephan Steinmetz, Atlas Contact, Amsterdam 2013)

De jungle van de ouderenzorg. Ervaringen en overlevingstips van een mantelzorger (Monique Bekker, Uitgeverij Gopher, Amsterdam, 2013)

Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger. (Raad voor het openbaar bestuur, juni 2014)

'Belgen doen het beter'. Zes redenen om morgen te emigreren. (Noor Huijboom, Jorrit de Jong. Meulenhoff, maart 2005).

Aanbod en behoefte aan overheidsinformatie algemeen

Een ander cluster heeft betrekking op onderzoek dat is gedaan naar informatiebehoefte met betrekking tot overheidsinformatie in het algemeen en de waardering van het aanbod. Dit betreft enkele studies, waaruit een vrij consistente lijn is te halen:

Als eerste kan worden gesteld dat er relatief weinig 'spontane' behoefte is. Als men al behoefte voelt aan overheidsinformatie dan wordt dat gedreven door 'levensgebeurtenissen': momenten waarop men iets wil of moet. Dat zijn meestal praktische punten, zoals een paspoort aanvragen, of zaken van financiële aard, met betrekking tot uitkeringen, belastingen en dergelijke. (Ergo onderzoek, 2008). De behoeften doen zich pas voor op het concrete moment dat men ook iets 'moet'. Dit zien we ook bevestigd in het onderzoek van de Projectgroep Contact Centre Overheid. In dit rapport wordt geconstateerd dat mensen meer 'persoonlijke vragen' hebben over hoe wetgeving in hun persoonlijke situatie uitpakt bijvoorbeeld, dan algemene vragen over de wetgeving in het algemeen. Met andere woorden: het zijn vooral door de overheid zelf gecreëerde momenten, die betrekking hebben op de plichten maar ook rechten van burgers. De uitdaging voor de burger is hier na te gaan wat ze moet doen, waar ze recht op heeft, wat de gevaren zijn. Spontaan blijkt uit de geciteerde kwalitatieve studies die hier naar zijn gedaan, dat men het portaal rijksoverheid.nl nauwelijks kent of gebruikt. Bij het tonen van dit portaal is men wel positief over dit initiatief en lijkt de informatie beter

dan men had verwacht. Uit een analyse van de webstatistieken van rijksoverheid.nl, blijkt dat het zoekgedrag inderdaad wijst op concrete vragen op concrete momenten. In de top 100 van vragen zien we vragen als: schoolvakanties, (hoe hoog is de) bijstandsuitkering, hoe hoog is het minimumloon, paspoort en identiteitskaart, wanneer kan ik de Nederlandse vlag uithangen, ouderschapsverlof, et cetera.

Bij veel detailstudies over specifieke onderwerpen, zien wij deze houding terugkomen. Als voorbeeld noemen wij een studie van Mare Research naar het presenteren van inspectiegegevens van de horeca. Een van de conclusies luidt: *"De door de NVWA geboden wijze van openbaarmaking - een website - is zeer logisch, maar de gedragsintentie bij de doorsnee consument om deze te bezoeken is over het algemeen matig."* Dit is ook al het geval omdat men geneigd is positief te oordelen over het restaurant waar men komt, en als er al een foutje gemaakt wordt, is men vergevingsgezind. Met andere woorden: de behoefte van de overheid om te communiceren over inspectieresultaten sluit zeker niet automatisch aan bij de behoefte van de Nederlander.

Uit een studie van Ruigrok NetPanel zien we een dergelijke uitkomst, bij een onderzoek naar een 'reisadviezen-app'. De doelgroep maakt voornamelijk gebruik van Google om zich te informeren. Hoewel men de geteste app nuttig vindt (na gebruik) *"is men niet geneigd deze veelvuldig te gebruiken"*. Al deze gegevens lijken te wijzen op een overheid die graag informatie kwijt wil aan de burger, maar een burger die niet wezenlijk geïnteresseerd is in de informatie die geboden wordt.

Daarbij blijkt dat de burger geneigd is de overheid als een soort 'moloch' te zien: men komt met verhalen over een log conglomeraat van instituten, waarin effectiviteit ver te zoeken is. Dit leidt tot een starre houding, een bureaucratie die gedictieerd wordt door regels en formulieren en waarin een gebrek is aan gezond verstand en persoonlijke aanpak. (...) Voor een deel wordt dit (...) op conto geschreven van een 'ambtenarencultuur', voor een deel ziet men het ook als haast onvermijdelijk: er zijn zo veel instituten, het gaat om zo veel regels. Overdrachtelijk ziet men de overheid dan als een enorm complex gebouw, waarin eigenlijk niemand de weg weet (Ferro Explore!, 2012).

Met andere woorden, spontaan heeft men weinig behoefte aan informatie, maar men heeft ook het gevoel dat als er informatie nodig is, dat het niet gemakkelijk is om deze te krijgen. Burgers hebben dan het idee dat je 'als gewone burger' niet goed wijs kunt uit het geheel aan regels, informatie, instellingen en procedures. De overheid is dan een labyrint, waarbij ook nog verschillende instellingen vanuit verschillende belangen kijken. Uit het onderzoek blijkt dat de Belastingdienst hier een uitzondering op is. Met andere woorden, consequent werken aan verbetering van service loont in dit opzicht.

Uit een studie van RMI (rapportage gebruiksonderzoek rijksoverheid.nl) blijkt dat dit gevoel ook enigszins gerechtvaardigd is: slechts 6 op de 10 bezoekers slagen erin te

vinden wat ze zochten. Het meest voorkomende probleem is dan dat ofwel de informatie er niet opstaat, dan wel de aangeboden informatie te algemeen is. Men zoekt met andere woorden informatie op maat, maar vindt die niet. Dit leidt dan tot een - ondanks waardering voor leesbaarheid, begrijpelijkheid en actualiteit van de informatie - teleurstellend waarderingscijfer van een 6. In werkelijkheid is het probleem vermoedelijk groter: één van de experts gaf aan dat onderzoek uitwijst dat slechts 25% van de mensen die de juiste informatie hebben gevonden ook de strategische vaardigheden hebben om er echt iets mee te doen.

Ook uit een studie van Veldkamp, het Mediagebruiksrapport 2012, blijkt dat het geheel aan informatie over politiek en overheidsbeleid in zeer hoge mate wordt bepaald door andere bronnen dan de rijksoverheid. In de studie wordt van ieder medium een impact berekend. Verreweg de grootste impact heeft het ANP. Mediatitels als RTL Nieuws, Teletekst, NOS website, Algemeen Dagblad en Twitter hebben dan nog een 'matige' invloed. Hoewel deze studie niet zozeer gaat over 'informatie op maat' is het wel goed om te zien hoe de context van informatie is, en hoe met name voor meningsvorming over actuele onderwerpen met een grote politieke lading zoals 'betaalbaarheid zorg, hypotheekrente en ontslagrecht het nieuws zelf de grootste impact heeft. De burger wil vervolgens bij de overheid het liefste horen wat er voor hem of haar verandert.

In dit kader is het ook belangrijk om aan te geven dat voor de burger de overheid ook een zeer breed begrip is: van gemeente, tot uitvoeringsinstantie maar ook de Tweede Kamer, de regering. Alles is de overheid. Dit versterkt het gevoel dat het ontbreekt aan innerlijke consistentie, immers iedere proefballon van een minister wordt gezien als afkomstig van de zelfde afzender als concrete wetgeving of een plaatselijke verordening.

Ten slotte kan uit deze onderzoeken worden afgeleid dat de burger zeker niet automatisch de overheidsinformatie opzoekt, eerder wordt algemeen gezocht op Google, of worden kennissen of professionals ingeschakeld die kunnen dienen als 'poortwachter'.

Uit het onderzoek van Intomart Gfk blijkt dat voor intermediairs de behoeften precies andersom zijn: zij hebben behoefte aan algemene informatie over wet- en regelgeving, hun behoefte is spontaan, en zij weten ook het portaal rijksoverheid.nl goed te vinden.

Geraadpleegde literatuur

Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB), SCP, continuonderzoek

Rapport Verkennend onderzoek Contact Center Overheid. (Yolanda Rijckaert en Marit Groeneveld, DPC, 2006)

Publieksinformatie van de Rijksoverheid: de burger in beeld. Verslag van een kwalitatief onderzoek (drs. G. Blomsma, drs. H. Roth, ir. R. Sijpersma, drs. M. Valk, Ergo, 2008)

Monitor Ontwikkeling Mediagebruik 2012, Mediagebruiksrapport (Dieter Verhue, Rogier van Kalmthout, Veldkamp, december 2012)

Rapportage online gebruikersonderzoek rijksoverheid.nl, augustus - september 2013 (RMI, 13 november 2013)

Beleving publiekscommunicatie rijksoverheid. Presentatie Vora, (Wim van der Noort, DPC, 2013)

Verdiepingsonderzoek communicatie van de Rijksoverheid. (drs. Jochum Stienstra, drs. Judith van Male, Ferro Explore! 2012)

Informatiebehoeften professionals (Marjolein Kouterik-Nijhof, Francette Broekman, Intomart GFK, 2013)

DPC/Gebruikersonderzoek BZ Reisadvies app. Gebruikersonderzoek naar de optimale presentatie van de BZ Reisadvies app. (Arjan van Geel, Joris de Jongh, RuigrokNetpanel, Amsterdam, maart 2014)

NVWA: openbaarheid voor consumenten. Rapportage van een kwalitatief onderzoek. (Kees-Jan Hoogeveen, Ilse Schoenmaker, Mare Research, oktober 2012)

NVWA: openbaarheid voor consumenten. Rapportage van een kwalitatief onderzoek onder horecaondernemers. (Marlise Huijzer, Ilse Schoenmaker, Mare Research, november 2012)

Rapportage webprofielonderzoek government.nl, (RMI, Amsterdam, Heerlen, Maastricht, 15 januari 2014)

Webonderzoek reisadviezen BZ, November 2013-mei 2014. (DPC, Judith van Buuren, Marit Groeneveld, 8 juli 2014)

DPC/Gebruikersonderzoek Reisadviespagina's. Gebruikersonderzoek naar de optimale presentatie van de Reisadviespagina's. (Joris de Jongh, Kjell Massen, Ruigrok Netpanel, Amsterdam, Januari 2014)

Postenweb onderzoek, Rapportage Postenweb onderzoek. (Juggle Minds, januari 2014)

Risico- en Crisisbarometer. Basismeting november 2013. (Ipsos Public Affairs, 18 december 2013)

Informatie Rijksoverheid. Onderzoek naar kanaalvoorkeur. (Hans Onkenhout, Gerard Blomsma, Ruigrok Netpanel, Amsterdam, januari 2013).

Emotie als factor in de informatiebehoeften

De aard van informatie lijkt, per definitie 'rationeel'. Als we spreken over 'informatie overbrengen', denken we vooral aan het over het voetlicht brengen van kennis, bijvoorbeeld over wetten (bijvoorbeeld: heb ik recht op een uitkering, wat moet ik doen, welke rechten en plichten heb ik et cetera), of over gewenst gedrag (bijvoorbeeld: veel mensen hebben een pensioengat, onderzoek goed en vroeg je eigen situatie, dan kun je er wellicht iets aan doen).

Enkele door ons geraadpleegde publicaties hebben echter betrekking op de emotionele kant van informatie. Als voorbeeld noemen we twee verkennende onderzoeken, één op het gebied van zorg en één op het gebied van pensioenen. In beide gevallen is de opzet van de overheid om mensen ertoe te brengen om zich op de goede manier te informeren, zodat ze zelfstandig hun eigen beslissingen kunnen nemen. Opvallend is dat er een sterke lijn is in de uitkomsten van de twee studies: in beide gevallen voelt de

doelgroep zich grosso modo onmachtig. De regelgeving of werkelijkheid is in de ogen van de doelgroep dermate complex, dat ze geneigd zijn om zich van de informatie af te keren. We citeren uit Keuzeinformatie in de zorg. Het gevoel van informatie: *"De onderzoeksvraag 'In hoeverre is de relevante informatie toegankelijk en in hoeverre voelt men zich in staat om deze te beoordelen' is (...) in zekere zin irrelevant vanuit het perspectief van de doelgroep. In feite is men helemaal nog niet toe aan de vraag van toegankelijkheid van informatie; men is nauwelijks nog bezig met het zoeken ernaar. Wel kan worden gesteld dat (...) men het idee heeft dat het voor een 'leek' niet goed mogelijk is om rationele informatie op waarde te schatten. De drempel om informatie tot zich te nemen is dus groot"*

Een vergelijkbaar probleem is te zien bij pensioencommunicatie. Uit het geraadpleegde onderzoek blijkt dat de doelgroep zich in hoge mate onzeker voelt over het onderwerp, het gevoel heeft dat hij geen enkele invloed kan uitoefenen op het resultaat, de materie uitermate complex is en ten overvloede, de aanwezige informatie niet goed aansluit op de behoefte.

In beide gevallen is er dus een sterk emotioneel gekleurde achtergrond, een 'gevoel' van onmacht. Dit is in lijn met de theorie van Bandura, over 'self-efficacy'. In deze theorie is de mate waarin mensen het gevoel hebben dat ze zelf invloed kunnen uitoefenen op hun omgeving, bepalend voor de motivatie om een taak te volbrengen. De twee onderzoeken indiceren dat het hieraan op de terreinen 'keuze in de zorg' en 'pensioenen' niet bepaald wordt voldaan. De burger is daarom weinig 'gemotiveerd' om zich op deze terreinen goed te informeren. In het geval van de pensioencommunicatie worden daarom concrete aanbevelingen gedaan om de doelgroep meer grip te geven door de informatie meer toe te spitsen op de wensen: geen informatie over 'regelingen en wetten', maar concrete bedragen, geplaatst in een reëel perspectief: kan ik daarvan rondkomen? Tegelijkertijd constateert het rapport dat het geven van deze informatie, mensen zal laten schrikken. Met andere woorden, er ontstaat een gevoel van onzekerheid die onontkoombaar is. Op de een of andere manier zal de overheid mensen dan ook het gevoel moeten geven dat ze iets kunnen doen, anders blijft de motivatie van de burgers om te handelen gering.

In beide gevallen hebben we dus te maken met een 'empowerment' probleem. Dit indiceert dat je voor goede informatieoverdracht, je ook bewust moet zijn van de emotionele aspecten.

Ook een toegepast onderzoek naar de 'koopkrachttool' wijst in deze 'emotionele' richting. Mare Research rapporteert over de algemene interesse in maatregelen van het kabinet als volgt: *"De interesse in de effecten op de maatregelen van het kabinet is over het algemeen laag. Men gaat niet zelf actief op zoek naar informatie over de feitelijke gevolgen van de kabinetsmaatregelen voor hun persoonlijke koopkracht."* Dan volgt een drietal redenen die alle drie wijzen op een empowermentprobleem: men voelt zich murw gemaakt door de grote hoeveelheid veranderingen, men vindt het ingewikkeld om uit te

zoeken wat de effecten zijn en heeft ook het gevoel dat ze er zelf toch niets aan kunnen veranderen. Met andere woorden: een gevoel van machteloosheid ligt ten grondslag aan een drempel om zich te informeren. De uitkomst van dit onderzoek wees overigens uit dat de burger zeer positief was over de mogelijkheid de eigen gegevens in te brengen, en dit ook graag doet om 'informatie op maat' te krijgen. Daar staat tegenover dat de informatie die je vervolgens krijgt in de ogen van de doelgroep niet voldoende op hen persoonlijk was toegespitst. Men neemt 'op maat' wel letterlijk, eigenlijk wil je dan ook echt helemaal weten, liefst tot op de euro, wat de gevolgen voor jou zijn.

Een andere publicatie is in dit opzicht naar onze mening uiterst relevant: 'Prettig contact met de overheid'. Hoewel het boek gaat over een zeer gespecialiseerd terrein, namelijk klachtafhandeling en bezwaarprocedures, is de systematische wijze waarop 'emotie' verwerkt is in de aanpak en de pragmatische, concrete uitwerking van de manier waarop de overheid rekening kan houden met emoties, ons inziens zeer interessant. De theorie waar de publicatie van uitgaat geeft ons inziens ook richtlijnen voor een meer algemene benadering. Ze biedt een potentiële verdieping op het luisteren: niet alleen de 'rationele vraag' horen, maar ook de onderliggende onzekerheid. We behandelen het programma verder onder het hoofdstukje 'best practices'. In het kader van dit thema behandelen we alleen de achterliggende theorie.

De theorie heeft betrekking op 'procedurele rechtvaardigheid', en is voor het onderwerp overheidscommunicatie vooral uitgewerkt door Allen Lind en Ron Tyler. In het kort komt het erop neer dat als de burger geen procedurele rechtvaardigheid voelt, hij zelf het conflictmodel gaat zoeken. Hij schiet in de stress. Hij gaat in verweer, wat leidt tot juridisch getouwtrek. Dit kost de overheid veel geld. Procedurele rechtvaardigheid is de brug tussen de 'verticale' as (regels) en de 'horizontale as' (onderling contact burgers, de netwerken die men nu heeft en waarin men zich steeds zekerder voelt). In essentie zijn er drie verschillende aspecten aan de communicatie van de overheid die de houding van de burger bepalen:

- Respect (ik ben geen nummer, ik word behandeld als mens)
- Voice (mijn stem wordt gehoord, misschien krijg ik niet mijn zin, maar mijn punt is wel overgekomen)
- Explanation (ik begrijp hoe het proces werkt, ik zie de stappen die genomen worden en ben op de hoogte van alle stappen).

Uit het programma blijkt zonneklaar dat aandacht voor deze dimensie loont. Inmiddels hebben 300 instanties het programma geïmplementeerd. De kern van de interventie is dat de klachtafhandeling een shift maakt van juridisch-procedureel naar menselijke interactie. Dat houdt vaak in dat er telefonisch contact wordt opgenomen met de burger, die dan zijn verhaal kan doen. In deze programma's is de gemiddelde waardering voor de klachtafhandeling een 7,2, waar die gemiddeld genomen een 4,8 is. Daarbij zijn de betrokken instanties gemiddeld genomen 20% minder geld kwijt met klachtafhandeling, terwijl het programma niet leidt tot het te veel toegeven aan burgers:

uit een analyse van 400 cases is gebleken dat het 'echte contact' niet leidt tot 'de burger meer tegemoet komen'.

De link met informatievoorziening in het algemeen is ons inziens groot. Immers, als uit onderzoek blijkt dat de burger zich 'onmachtig' voelt om relevante informatie van de overheid te verkrijgen, en men zich niet 'empowered' voelt om deze informatie tot zich te nemen, dan houdt dat ook in dat men het systeem niet goed begrijpt (explanation), zich niet gehoord kan voelen (voice) en dat de regels een abstractie blijven die wel een grote invloed op jou als burger hebben, maar waarop je zelf geen grip krijgt. De bureaucratie is in dat opzicht dan een 'machine' waarin jij als mens niet gehoord wordt. Dit vergroot ook de gevoelde kloof tussen bestuur en burger. Hoewel het programma 'Prettig contact met de overheid' geen oplossingen biedt voor informatievoorziening in het algemeen, geeft de theorie wel de randvoorwaarden voor goede informatievoorziening: de burger moet het idee krijgen dat de informatie op hem als mens van toepassing is ('respect') en hij zou ook tekenen moeten zien dat hij als mens gehoord wordt. Dat houdt in dat er op een of andere manier ruimte moet zijn voor sterke emoties. Bijvoorbeeld: het gevoel van onmacht. Hoewel het niet eenvoudig lijkt om dit op massamedia of online wijze toe te passen, is het ook niet onmogelijk. In een stuk over pensioenvoorziening zou bijvoorbeeld emotie kunnen worden ingebouwd, door te stellen: vrijwel iedereen vindt dit onderwerp moeilijk, abstract en ver van zijn bed. Vervolgens zou de informatie dan wel moeten aansluiten op de bijbehorende behoeften: iets concreets. Kortom: de informatie zou vanuit het emotionele perspectief van een groot deel van de doelgroep kunnen worden vormgegeven, in plaats vanuit te communiceren vanuit de logica van de wet, zou de wet moeten worden gegoten in de emotionele logica van de doelgroep(en).

Geraadpleegde literatuur:

Self-efficacy: Towards a Unifying Theory of Behavioral Change. (A. Bandura, Psychological Review 1977, Vol 84, No 2, 191 - 215)

Keuzeinformatie in de zorg: het gevoel van informatie. (Ferro Explore!, Jochum Stienstra, 5 maart 2010)

Communicatie pensioenen: risico's en koopkracht. Manieren voor communicatie: een verkennend kwalitatief onderzoek. (Ferro Explore! Miriam Winninghoff, 15 april 2013)

Prettig contact met de overheid: praktische handreiking voor het inzetten van mediationvaardigheden. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2010)

Prettig contact met de overheid 5: Juridische kwaliteit van de informele aanpak beoordeeld. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag 2013)

Onderzoek koopkrachttool. (Kees-Jan Hoogeveen en Manette Hazelaar, Mare Research, 2 december 2013)

Oplegnotitie innovatiepilot social media 2013/2014. (DPC, Sonja Perik, 22 juli 2014)

Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger. (Raad voor het openbaar bestuur, juni 2014)

Waardevolle communicatie vanuit het perspectief van de burger. Masterclass, Startdag leerroute strategisch adviseren 2014. (Irene Costera Meijer, hoogleraar Journalistiek VU, 15 mei 2014, geen openbare publicatie maar een presentatie)

De inzet/benutting van social media

De toenemende 'horizontalisering' van de samenleving heeft een grote boost gekregen door de social media en internet. Met de blogs en microblogs is de burger ook 'zender' geworden. Dit heeft geleid tot revoluties in het bedrijfsleven. Een befaamd voorbeeld is een ontevreden gebruiker van Dell computer, die een blog onder de naam 'Hell' schreef die zo populair was dat iedereen die googelde op de zoekterm 'Dell' als eerste deze blog van de ontevreden gebruiker te zien kreeg. Dit is een teken van de toegenomen macht van de enkeling. Deze macht is vooral gebaseerd op content: wie aantrekkelijke, relevante content levert wordt populair en heeft dus macht. Coca Cola heeft heel lang geprobeerd om het net te 'zuiveren' van niet door haar geautoriseerde communicatie onder de naam Coca Cola. Enkele jaren geleden erkende het bedrijf dat deze politiek onhoudbaar was. Inmiddels bleek dat het grootste deel van de communicatie rond het merk Coca Cola niet meer in handen van het merk zelf was. Het bedrijf heeft deze beweging uiteindelijk omarmd, en stimuleert mensen nu om eigen content aan te leveren, onder andere door wedstrijden uit te schrijven. Het blijkt belangrijk voor zowel bedrijven als overheden om een goede social media strategie te ontwikkelen. Bedrijven als KLM hebben bijvoorbeeld als policy dat tweets of andere uitingen via social media altijd binnen een uur worden afgehandeld. Dat houdt in dat de uiting wordt gehoord, en er ook op wordt gereageerd. De overheid is nog niet ver op dit punt.

Er is nog relatief weinig literatuur gevonden over het gebruik van social media en overheidscommunicatie. We noemen in dit verband een nog lopend onderzoek uitgevoerd in het kader van de Innovatieagenda van Communicatieonderzoek. Dit betreft een pilot in een veilige, gesloten omgeving met als doel te testen hoe het valt bij het publiek als de overheid reageert op posts in discussiegroepen, en zich dus mengt in publieke discussies over bepaalde onderwerpen. Uit de eerste resultaten valt op te maken dat het grootste deel van het publiek zich hier zeker niet negatief over uitlaat, zolang de overheid maar 'neutraal' blijft en niet probeert om de mening te beïnvloeden. Ook hier blijkt weer het belang van de emotionele kant. In dit geval betreft dat de noodzaak om zich - zeker bij gevoelige onderwerpen - in eerste instantie luisterend op te stellen: *"Het meest wordt gewaardeerd het reactietype 'luisteren en vragen', waarbij het luisteren vooral lijkt te slaan op het rekening houden met de persoonlijke situatie van de verschillende mensen in het forum"*. DPC signaleert dat het doel van online reageren bij gevoelige onderwerpen niet zou moeten zijn 'het beïnvloeden van de mening', maar: *"laten zien dat je luistert, feeling hebt met de maatschappij"*.

Een interessante case die kan dienen als 'best practice' voor wat betreft het gebruik van social media, is die van de KLM. De KLM heeft inmiddels een uitgekristalliseerde social media strategie, die geboren is uit nood. In 2010 ontstond er grote chaos in het

vliegverkeer binnen Europa als gevolg van de aswolk. Een direct gevolg was dat klanten de KLM niet meer konden bereiken: de druk op de reguliere kanalen (e-mail, telefoon) was te groot. Dat was een probleem omdat mensen juist in tijden van een dergelijke chaos, contact willen met hun airline. Min of meer spontaan is toen een aantal (enkele tientallen) vrijwilligers van de afdeling communicatie overgegaan tot het kijken van en reageren op uitingen van social media. En dit werkte zo goed en efficiënt, dat de afdeling communicatie, maar ook de directie meteen om waren, en het reageren op uitingen van de social media tot standaard activiteit hebben gemaakt. Hieruit is een behoorlijke afdeling gegroeid: in totaal een call centre van 130 man, verdeeld over Amsterdam, India en Dubai. Deze afdeling luistert naar uitingen en reageert binnen 1 uur. Als er problemen zijn komt het call centre met een oplossing. Daarbij wordt een toon gebruikt die past bij het informele medium: de mensen worden met 'je' aangesproken in de geest van: 'goh, ik zie dat je een probleem hebt. We gaan meteen even kijken wat we hieraan kunnen doen'.

Daarbij blijkt een groot deel van de problemen zo standaard (iemand is bagage kwijt, of moet worden overgeboekt) dat de medewerkers van het call centrum direct met de oplossing aan de slag kunnen. Voor veel voorkomende problemen van iets hogere moeilijkheidsgraad liggen complete scripts of 'story lines' klaar. In het geval dat het probleem nieuw is en niet onder de standaardscripts valt, of weliswaar een 'standaardprobleem' is maar met een aspect dat niet zo makkelijk is op te lossen, komt het terecht bij een van de 'woordvoerders'. Deze besluiten in hoeverre er kans is op reputatieschade. Waar nodig overleggen ze met de directie of reputatiemanager. Soms zijn dergelijke type reacties aanleiding om een nieuw script te schrijven, of een bestaand script uit te breiden, en komen dan dus weer bij de 'standaardgevallen'. Op die manier ontstaat een lerende organisatie, die efficiënt is waar nodig, maar die ook de mogelijkheid heeft om adequaat te reageren op een onbekend soort prikkels. Deze hele werkwijze maakt dat de directie gerust kan zijn: ze weten dat ze voldoende controle houden om echt gevaarlijke ontwikkelingen te adresseren. Ze kunnen vrijheid geven op onderdelen waarvan in de praktijk is gebleken dat die op lager niveau kunnen worden afgedaan.

Opvallend is dat deze werkwijze niet alleen extern een grote impact heeft gehad, ook intern zijn de gevolgen groot geweest en duidelijk positief te noemen. Allereerst is er het positieve gevoel dat je als organisatie snel en flexibel weet te reageren. Maar daarnaast heeft de KLM gemerkt dat de werkwijze hen heeft uitgenodigd tot grotere openheid, vanuit het vertrouwen dat de organisatie flexibel genoeg is om de eventuele problemen goed op te lossen. Waar vroeger misschien soms de neiging bestond om iets 'af te schermen' (bijvoorbeeld een vertraging) is dat nu niet meer het geval. De KLM heeft gemerkt dat er nog steeds veel gebruik wordt gemaakt van telefonisch contact (de klant kan worden gevraagd: mag ik je even bellen?), maar dat contact per e-mail aanzienlijk is afgenomen, en grotendeels is vervangen door contact via social media.

Er zijn wel enkele duidelijke voorwaarden:

- er moet een helder verwachtingspatroon worden geschapen van de reactietijd, die moet ook worden waargemaakt (in de meeste gevallen).
- in geval van tussentijdse crisis moet de capaciteit kunnen worden opgeschaald. In sommige gevallen kan de reactietijd niet helemaal worden gehaald, het blijkt dat het publiek daar begrip voor heeft;
- het geheel moet dus passen in een helder opgetuigde organisatiestructuur;
- er moeten duidelijke 'rules of engagement' zijn: regels over de toon die wordt gebruikt, de manier waarop de communicatie wordt vormgegeven. Dit is belangrijk omdat de inhoud van de reacties niet van bovenaf gestuurd kan worden. Het werkt niet als je voor alle standaardgevallen eerst een antwoord-tweet moet laten goedkeuren door drie lagen boven je;
- de directie moet erachter staan, en moet ook klaar staan om te reageren als dat nodig is. Er moet ook duidelijkheid zijn over de momenten dat afstemming vereist is (met de woordvoerder, die dan zelf weer besluit of een hoger echelon nodig is);
- je kunt dit niet 'een beetje' doen. Als je het aanpakt doe je het 100%.

Gebruikte literatuur:

Nieuw inzicht in wat mensen doen. Over het meten van invloed, bewust en onbewust.. Artikel geschreven naar aanleiding van de innovatieparade 2014. Anoek Monté, DPC, april 2014

Informatie via massa-mediale campagnes?

Een apart onderwerp betreft massa-mediale campagnes. Dit is een interessant veld. Het vertegenwoordigt namelijk een belangrijke poot van overheidscommunicatie. Hier gaat het er meer over dat de overheid iets wenst: een verandering van kennis, houding en/of gedrag. In die zin passen ze in het 'verticale perspectief'. Het feit dat ze 'massamediaal' zijn lijkt ook haast per definitie strijdig met 'op maat'. Tegelijkertijd vormen ze vaak een directe link met informatie die wel op maat is. Denk aan campagnes van de in het bouwwerk van informatie op maat. Dergelijke campagnes worden zeer goed voorbereid, en worden ook geëvalueerd.

Als het gaat om de uitvoering, dan kan gezegd worden dat deze campagnes al behoorlijk 'op maat' zijn: er worden doelgroepen geformuleerd, er wordt gekeken wat er bij deze doelgroepen speelt, voor welke benaderingen ze open staan. De strategie wordt veelal aan de hand van onderzoek naar de doelgroep gedaan, en ook in de uitvoering worden ze betrokken. Daarbij wordt er goed nagedacht over kanaalkeuze, en vooral wat je in welk kanaal kwijt kan. Vaak wordt tv gebruikt voor de agendering en om de emotionele invulling te geven. Online en print wordt dan gebruikt om meer achtergrond te geven.

Een interessante ontwikkeling is dat social media strategie steeds vaker onderdeel is van dergelijke campagnes. Een voorbeeld is het via Facebook verspreiden van een spelletje waaruit duidelijk wordt dat gebruik van smartphone en autorijden niet samengaan. Een ander voorbeeld komt uit Engeland, waar Facebook wordt gebruikt door de regering van Engeland om jonge Schotten te bereiken met een boodschap waarin ze wordt uitgelegd wat de voordelen zijn voor Schotland om onderdeel uit te blijven maken van het United Kingdom. Hier wordt social media dus niet ingezet als 'luisterinstrument', maar om gericht te zenden.

Een interessante invalshoek kwam naar voren in enkele expertgesprekken. In deze gesprekken wordt een suggestie gedaan om ook campagnes waarin de overheid een boodschap wil 'pushen', veel meer 'open' te zijn. Een basale tegenstelling lijkt die tussen een overheid die 'faciliteert', dat wil zeggen informatie biedt op het maatschappelijk vlak, maar de keuze aan de burger zelf laat, en een overheid die 'behoedt', dat wil zeggen stimuleert dat de burgers zo veel als mogelijk gevrijwaard zijn van problemen. In het huidige tijdsgewricht lijkt het erop dat de overheid 'een beetje van beide' doet. Enerzijds wil ze de 'participatiemaatschappij', waarin de burger zijn eigen verantwoordelijkheid neemt. Anderzijds lijkt veel van het handelen van de overheid toch nog op die van de 'beschermende moeder'. Een genoemd voorbeeld is de voorlichting over inenting tegen baarmoederhalskanker. Het mislukken van deze campagne is deels toe te schrijven aan het vasthouden van de overheid aan haar eigen standpunt. Mogelijk was dit het 'juiste standpunt'. Maar dan blijkt alsnog dat in deze tijd het zo niet meer werkt. De burger informeert zichzelf. Ze leest informatie over schadelijke gevolgen van inenting en is daar bang voor. Het standpunt van 'de beschermende overheid' is dan, overdreven gesteld: *"ja maar het is voor jullie bestwil. Wij hebben wetenschappelijk bewezen dat wij gelijk hebben"*. In de praktijk werd deze houding ook aangenomen. Als de overheid had gekozen voor een meer faciliterende rol, dan was ze mogelijk zelfs effectiever geweest. Een dergelijke aanpak heeft niet als basisvraag 'met welke strategie kunnen we de burger overhalen om datgene te doen waarvan wij denken dat het beste is' maar 'hoe kunnen we de burger helpen bij het nemen van de beste beslissing in zijn ogen'. In dat geval zou de campagne veel meer uitgaan van de angst die wordt gevoeld. In plaats van te zeggen 'wij hebben gelijk' zou dan de boodschap bijvoorbeeld zijn: 'u hebt een moeilijke keuze te maken. We begrijpen uw dilemma. We zetten de voor- en nadelen van beide handelwijzen op een rijtje. Volgens onze gegevens is inenting de beste manier. Maar als u zelf besluit dat niet te doen, dan hebben we tips voor hoe je in de toekomst het beste vroegtijdig baarmoederhalskanker kunt vaststellen'. Met andere woorden, de transitie van 'verticaal' naar 'horizontaal' vereist in zekere zin dat de overheid de burger meer loslaat, en minder vastklampt aan van te voren gedefinieerde gewenste 'tussendoelen'. Over het einddoel (in dit geval: zo veel mogelijk baarmoederhalskanker voorkomen) zal weinig onenigheid bestaan. Het middel echter (inenten of niet) kan niet worden opgedrongen.

Een dergelijke aanpak is ongetwijfeld meer 'op maat' dan een campagne waarin de overheid probeert om de burger actief te beschermen. Met andere woorden: in het

geval van communicatie met als doel om houding en/of gedrag te veranderen betekent 'op maat' misschien dat de overheid wellicht zelf nog wel 'gewenst gedrag' formuleert, maar daarbinnen de burger vooral faciliteert om een eigen keuze te maken. Het dilemma doet zich dan uiteraard voor hoeveel verantwoordelijkheid de overheid moet nemen. Willen we ook dat mensen 'de vrije keuze hebben' in onderwerpen als 'rijden en drinken?' Hier lijkt dus de mate waarin een onderwerp maatschappelijk aanvaard is, een belangrijke factor in het maken van de keuze 'sturend' of 'faciliterend'.

Geraadpleegde literatuur:

Deskresearch en interviews ontwikkeling campagnes. (Marloes Droog, Sanne Peters, DPC, april 2012)

Jaarevaluatie campagnes Rijksoverheid 2013 (Paula van den Berg, Bas Borkus, Wim van de Noort, Sonja Perik, Martijn Warmoeskerken, DPC, mei 2014)

Gedragsverandering via campagnes. (Reint Jan Renes, Bas van de Putte, Ronald van Breukelen, Joost Loef, Marcel Otte, Charlotte Wennekers. DPC/Wageningen

UR/Universiteit van Amsterdam, Den Haag, mei 2011)

Campagne Strategie Instrument versie 2.0. (DPC: Babs Westenberg en Loost Loef, WUR: Reint Jan Renes, HU: Anita van Essen, UvA: Bas van den Putte)

Evaluatie Campagnethema's. Je moet er in geloven. (Petra de Jong, Joost Loef, Wim van der Noort, DPC Den Haag, juni 2012).

Type doelen

Uit de verschillende bronnen, in combinatie met onze eigen ervaring in het uitvoeren van kwalitatieve testen ten behoeve van overheidscommunicatie, kunnen we verschillende typen doelen van communicatie afleiden. Het is ons inziens van belang om deze doelen te onderscheiden.

De doelen zijn:

1. acute informatie (ramp, crisis, actualiteiten)
2. (verandering van) regelgeving communiceren die van invloed is op leefsituatie en/of inkomen (zoals uitleg over regelgeving op het gebied van zorg, belastingen, toeslagen)
3. (wijzen op) dienstverlening van de overheid (zoals hulp bij aangifte doen, klachtenformulieren, mijnoverheid.nl met wachtwoord en inlogcodes, informatie over werkzaamheden aan de weg)
4. vergroten van andere kennis (zoals informatie over meld- of steunpunten, tips op het gebied van veiligheid, energiebesparing)
5. Communiceren vanuit de informatieplicht. Het gaat hierbij over wat heet 'aanvaard beleid' (dat wil zeggen: door de Tweede Kamer aanvaard). Hier is dus een parallel met regelgeving, alleen betreft de communicatie hier niet 'uitleg van regels', maar 'uitleg van beleid': waarom is de regering tot dit beleid gekomen. Dit krijgt dan ook snel de schijn van 'beïnvloeding'. Hier wordt vaak vanuit 'kernboodschappen' een poging gedaan om het betreffende beleid ook

- maatschappelijk aanvaard te krijgen. Omdat beleid haast per definitie grote maatschappelijke discussies oproept, is het terrein uitermate gevoelig
6. houding beïnvloeden of agenderen of gedragsbeïnvloeding (zoals campagnes over gezond leven, veilig rijden, orgaandonatie, verkeersveiligheid, informatie over inenting, verantwoord lenen, bij lagere overheden bijvoorbeeld de houding ten aanzien van infrastructurele projecten zoals de Noord/Zuidlijn).

De eerste vorm zien we als enigszins apart type, dit is een heel specifieke vorm van communicatie. Het hoort bij de meest basale kerntaken van de overheid, en roept daarmee in het algemeen geen discussie op over legitimiteit.

De typen 2, 3 en 4 hebben regelrecht te maken met de interactie tussen de 'burgers met de regels van de samenleving'. Bij type 2 gaat het dan om de burger op zo goed mogelijke wijze te informeren over de regels die op hem van toepassing zijn. Bij type 3 gaat het om directe interactie tussen de burger en het systeem van regels: de burger moet gegevens opleveren, of anderszins iets doen dat een noodzaak heeft binnen ons regelsysteem (een paspoort aanvragen, zijn vuilnis op een bepaalde manier aanbieden). Bij type 4 gaat het om de kanalen van interactie, of over 'gewenste gedragingen'.

Bij de type 5 is er strikt genomen geen sprake van beïnvloeding. Bij het 'communiceren vanuit de informatieplicht' is er soms wel een verborgen agenda, zoals bijvoorbeeld bij de communicatie rond de Europese grondwet het geval was. Officieel wensde de overheid dat de burger zich oriënteerde op de grondwet, maar het was een publiek geheim dat de echte wens van de overheid was dat de burger zich voor de Europese grondwet zou uitspreken.

Bij het laatste type, 6, is beïnvloeding de officiële agenda. Voor zover de overheid daar het overdragen van kennis als doelstelling heeft, staat dat in het teken van een gewenste gedragsverandering. Veelal betreft het hier onderwerpen die ook maatschappelijk aanvaard zijn.

Er is een duidelijk verschil tussen de verschillende typen communicatie in de betekenis van 'op maat'. Dat zit hem vooral in het aspect 'communiceren vanuit een behoefte'. In de verschillende typen doelen, heeft dat een andere uitwerking.

Bij type 1 is er vooral behoefte aan duidelijkheid. Immers, er is per definitie sprake van een noodtoestand. In dat geval wil men graag dat de overheid de zaken zo goed als mogelijk in de hand heeft. Duidelijkheid is dan een eerste vereiste.

Bij communiceren over regelgeving (2) is de behoefte niet evident. De gemiddelde burger blijkt niet bovenmatig geïnteresseerd om 'alle regels' te kennen. Alleen als ze een directe invloed op zijn leven hebben. Hier betekent 'op maat' mogelijk: het relevant en toegankelijk maken van de informatie. In het geval van regelgeving die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer, houdt relevant bijvoorbeeld in: zichtbaar maken

wat de specifieke effecten zijn van de regelgeving op het leven van een specifieke burger. Hoewel we op dit punt geen specifieke literatuur hebben, duiden verschillende bronnen erop dat dit nog heel moeizaam gaat: zowel bij pensioencommunicatie als bij de 'koopkrachttool' was de kritiek van de ondervraagden dat de overheid er juist niet in slaagde dit te bewerkstelligen. Het lijkt er ook op dat door de complexiteit van de regelgeving en met name de grote hoeveelheid variabele elkaar onderling beïnvloedende factoren, het in toenemende mate moeilijker wordt een uitspraak te doen over individuele gevallen. In dit kader kan ook worden gewezen op de 'erosie' van het begrip 'Jan Modaal'. Ieder jaar zijn er weer meer 'basisvoorbeelden' nodig om effecten van inkomensmaatregelen duidelijk te maken. Het lijkt illusoir om het ideaal te bereiken: direct inzicht in de concrete effecten voor jou persoonlijk. Maar kan de overheid wel dichterbij de buurt komen dan een algemeen verhaal. Daar komt bij dat bij een te grote fixatie op individuele effecten niet per se zaligmakend is, het algemene verhaal zou te weinig over het voetlicht kunnen komen: de maatschappelijke visie, het waarom achter de maatregelen.

Als het gaat om de meest elementaire vorm van contact, namelijk dienstverlening (3), is 'op maat' feitelijk een logische stap, die per definitie zowel efficiënt is alsook de burger tevreden maakt. Het gaat immers om interactie die de burger móet hebben met de overheid. Hij krijgt alleen zijn paspoort als hij de juiste procedure volgt. Hij kan een boete krijgen als hij zijn vuilnis fout aanbiedt. Naarmate die informatie beter is afgestemd op de doelgroep, zal de communicatie efficiënter verlopen, en heeft de overheid minder problemen in het verwerken van de gegevens. Hier lijkt het adagium te zijn: vooral investeren in denken vanuit de doelgroep, zoals de Belastingdienst en het UWV proberen te doen. Dit vereist wel een omslag in het denken.

Bij (4), (5) en (6), is 'op maat' een veel moeilijker begrip. Immers, het gaat lang niet altijd om een concrete informatiebehoefte. De burger is wellicht niet geïnteresseerd in de kennis die de overheid wil overdragen, of in de kennis die de overheid vanuit de informatieplicht moet verstrekken. En bij beïnvloedende communicatie zal degene op wie de informatie het meest krachtig van toepassing is (iemand die wel drinkt en rijdt, iemand die geen donor is) enige weerstand voelen. Wat is dan 'op maat' in een dergelijk geval? In de praktijk lijkt dat dan neer te komen op het aanbieden van informatie op zodanige wijze dat de doelgroep deze het meest relevant vindt of er worden andere werkingsmechanismen ingezet om de beoogde gedragsverandering te realiseren.

In het algemeen lijkt de tendens hier: hoe meer de overheid iets kwijt wil aan de burgers, hoe minder betekenis 'op maat' lijkt te krijgen. We zien bijvoorbeeld ook dat bij gedragsbeïnvloedende communicatie informatie maar zeer ten dele de gebruikte strategie is. Het benoemen van voor- en nadelen van gedrag is namelijk niet effectief: ook al weten mensen dat roken slecht voor hen is, toch doen ze het. Er wordt dan ook veel meer gebruik gemaakt van 'emotionele' strategieën zoals: een sociale norm neerzetten (90% van de mensen scheidt zijn afval), concreet handelingsperspectief neerzetten (Bob-campagne), beeldtaal gebruiken en dergelijke.

Hoe meer de burger iets wil weten van of bereiken bij de overheid, hoe meer betekenis op maat lijkt te krijgen. Het grote probleem lijkt hier echter te zijn dat er nog een mismatch is tussen de informatievraag van burgers, en de manier waarop informatie op dit moment wordt aangeboden.

3 Best practices

Zowel uit de literatuur als uit de gesprekken, hebben we een grote reeks voorbeelden van 'best practice' gehaald. Een opsomming:

- Prettig contact met de overheid, een initiatief dat overheidsinstellingen helpt om op een systematische wijze het contact met de burger in juridische kwesties te verbeteren. Het initiatief biedt een compleet veranderprogramma, waarin overheidsinstanties leren om, met behoud van de juridische kaders, veel meer in te spelen op de emoties van de burger. In essentie helpt het programma om het juiste 'register' te kiezen. Vanuit de juridische kaders, is vaak de juridische brief het enige bekende register. In de praktijk is dit echter niet bepaald 'op maat'. De ontvanger voelt zich niet gehoord, en komt in protest, met als gevolg: juridische escalatie. Door het kiezen van de juiste middelen (bijvoorbeeld vooraf bellen, en open informeren) kan dit worden voorkomen. Diverse gemeenten hebben het programma omarmd. Maar ook bijvoorbeeld het UWV werkt volgens dit principe: negatieve beschikkingen bij bezwaarzaken worden daar altijd per telefoon gemeld, in plaats van per brief. In het algemeen worden medewerkers gestimuleerd negatieve beslissingen zo veel mogelijk per telefoon te brengen. Bij de nagestuurde brief wordt ook altijd gemeld dat gebeld kan worden met het UWV als er vragen zijn, waarbij het telefoonnummer wordt gecommuniceerd. Het programma is effectief omdat de werkwijze juridische escalatie voorkomt. Het is voor deelnemende instituten een grote operatie, die ook vereist dat de leiding van de organisatie erachter staat en dat voldoende budget wordt gealloceerd. Maar de resultaten zijn zeer positief: er wordt zowel een veel hogere waardering van de burger gemeten, maar per saldo ook een kostenverlaging voor de betreffende dienst. Hoewel dit programma nu een heel beperkte scope heeft, is ze ons inziens wel voorbeeldig voor een speciale vorm van 'informatie op maat': namelijk de keuze van het juiste register.
- Kafka in de polder: een mooi initiatief is het instellen van een brigade die als doel heeft om bureaucratische ontsporingen te voorkomen. Zeg maar: de systematische paarse krokodil opzoeken, en de regels zodanig veranderen dat deze niet meer hoeft voor te komen. Deze brigade heeft inmiddels 30 onderzoeken verricht.
- Een tool van de rijksoverheid die ten doel heeft inzichtelijk te maken wat de persoonlijke effecten kunnen zijn van kabinetsmaatregelen. Aan de hand van een aantal relatief eenvoudig te beantwoorden vragen, kan de burger een indicatie krijgen van de effecten. Uit het onderzoek blijkt dat men deze

mogelijkheid waardeert, wel is de informatie die je krijgt nog te weinig 'op maat' om de doelgroep echt enthousiast te krijgen: je krijgt als burger net niet voldoende informatie die op jou zelf is toegespitst.

- Een reeks projecten van het NWO om te komen tot meer begrijpelijke taal. Het gaat hier om onderzoeken over hoe begrijpelijk kan worden gecommuniceerd over specifieke onderwerpen, bijvoorbeeld hoe het beste informatie over gezondheidsrisico's kan worden gegeven. Ook de kennisbank begrijpelijke taal is een goed initiatief in deze, de site www.kennisbank-begrijpelijketaal.nl ontsluit literatuur en biedt tools die overheden helpen om zich meer begrijpelijk uit te drukken.
- Het gebruik van factsheets over vergunningen en regelgeving voor gemeenten. Iedere factsheet vormt een onderwerpspecifieke checklist om de eigen regelgeving onder de loep te nemen. (Vereniging Nederlandse Gemeenten).
- waarstaatmijngemeente.nl een tool waarin gemeentes kunnen benchmarken hoe ze scoren, vanuit zes burgerrollen, en aan de hand van de uitkomsten gericht hun service verbeteren.
- Diverse initiatieven om in de communicatie van de overheid meer 'beeld' te gebruiken (onder andere de eerder genoemde studie van 'Beeldgebruik overheid Online' van Mare Research uit 2014).
- Het project 'toptaken' helpt gemeenten om hun websites op een veel gebruiksvriendelijkere wijze te ontsluiten. In essentie is de opzet zeer elegant: de meest bezochte pagina's, de meest gestelde vragen komen het meest prominent op de homepage van de gemeente. In essentie vormen webstatistieken de basis van de inrichting. Daarbij wordt in de analyse ook gekeken naar seizoensinvloeden. Denk aan de zomerperiode voor studentensteden, de lente voor tuinafval en dergelijke (zie ook *Factsheet beter en concreter. Toptaken*. Te downloaden via VNG.nl).
- Project 2020 is een project om door middel van co-creatie tussen gemeenten, manifestpartijen, koepelorganisaties en ministeries de dienstverlening voor de burgers te verbeteren, de informatie sneller en makkelijker te laten verlopen en ook op kosten te besparen. De insteek is: digitaal als het kan, persoonlijk als het moet. Het programma zoekt in zekere zin de 'win-win' situatie waar service 'op maat' is, maar tegelijkertijd goedkoper. Wij kennen nog geen concrete uitkomsten, maar het initiatief past goed bij de wens om tegelijkertijd meer 'klantgericht' en 'efficiënt' te zijn.
- Diverse 'open data' initiatieven, zoals bijvoorbeeld de gratis vaarwater app, die een interactieve en overzichtelijke kaart van het vaargebied in en om de stad biedt. Waternet ontsluit hierin informatie over bruggen, sluizen, voorzieningen en vaarroutes. Omdat de gebruiker 'zichtbaar' is, krijgt Waternet in ruil een gedetailleerd beeld van het vaargedrag op de Amsterdamse grachten. Andere voorbeelden: Omgevingsalert, een app waarop je kunt zien welke vergunning aanvragen in jouw buurt spelen, de afval app die de ophaaldagen in een kalender toont. De common denominator: het meer toegankelijk maken van

informatie op een app, met als toegevoegde waarde dat verschillende instanties op hetzelfde platform hun informatie kwijt kunnen.

- Het UWV meldt een werkwijze waarin van een bepaalde site allereerst de presentatielaag wordt gekanteld naar dienstverlening vanuit klantperspectief, zonder zware impact op de onderliggende techniek. Dit maakt een snelle en goedkope start mogelijk van een meer klantgerichte communicatie.
- Zowel 'Prettig contact met de overheid' als het UWV melden het belang van een consistent contentbeheer, waarin brieven, de site, belscripts en alle andere vormen van communicatie op elkaar zijn afgestemd.
- Het UWV monitort actief of klanten mogelijk met een informatietekort zitten. Ook dit heeft een 'efficiëntie' effect: het blijkt dat je daarmee het aantal vervolcontacten uiteindelijk vermindert (bij een pilot bleek met 17%) terwijl de tevredenheid over deze proactieve dienstverlening zeer groot is (90% van de in de pilot benaderde deelnemers gaf aan tevreden of zeer tevreden te zijn met deze actie).
- Zowel in Engeland als in Nederland blijkt het samenvoegen van alle overheidsinformatie op 1 site op zichzelf op zijn minst 'good practice'. Hoewel er nog veel te verbeteren blijkt in de uitvoering, wordt het initiatief in hoge mate op prijs gesteld.
- In Almere is een wijk gepland waarin de burgers in veel grotere mate dan gewoon bepalen hoe een en ander wordt vormgegeven, zelfs het wegenplan en de energievoorziening wordt 'bottom up' in plaats van 'top down' geregeld.
- In Engeland werken verschillende lokale overheden met een particuliere partij (het Digital Content Management systeem van GovDelivery). Dit systeem helpt lokale overheden om hun contentbeheer beter te ontsluiten en meerdere kanalen hierin te integreren (bijvoorbeeld website, Facebook, Twitter, YouTube). Burgers die zich inschrijven krijgen zelfs actief berichten over zaken die belangrijk voor hen zijn.
- De case van KLM (beschreven onder paragraaf 'social media' is een best practice uit het bedrijfsleven, hoe het omarmen van sociale media als instrument om de doelgroep te horen en hen ook te bedienen een positief effect kan hebben op zowel de organisatie zelf, als op het imago.

4 Aanvullende overwegingen vanuit de expertgesprekken

In bovenstaand overzicht van thema's is ook al veel verwerkt van wat in de expertinterviews naar voren is gekomen. Toch willen we nog een overkoepelend beeld geven van de metathema's van deze interviews.

We hebben uit alle individuele gesprekken thema's gehaald. Deze thema's hebben we geclusterd, om te kijken welke 'metathema's' er te halen zijn uit deze gesprekken. Dit leidt tot een 3-tal grotere thema's die elk bestaan uit een clustertje van subthema's.

Deze thema's ondersteunen de uitkomsten die we in het literatuuronderzoek hebben gevonden, en geven aanvullend inzicht in de relevante context en randvoorwaarden van 'informatie op maat'.

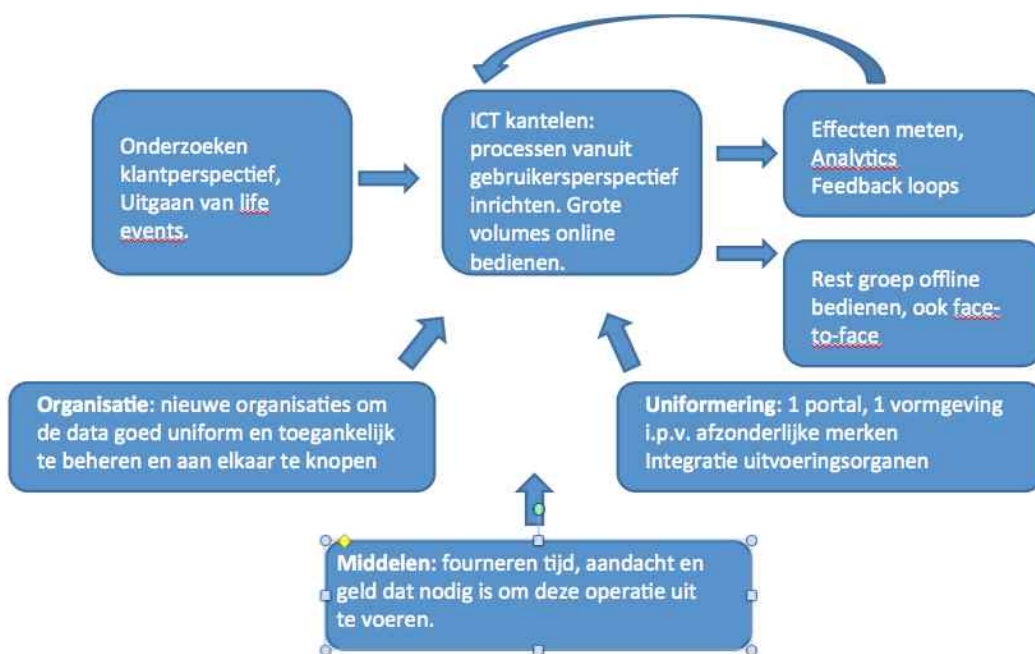
Het eerste thema is het thema van de 'klassieke aspecten' aan informatie op maat. Dat houdt ook in dat je nadenkt over wat je wilt zeggen, aan wie en op welke manier. Verschillende gesprekspartners merken dit op, en komen ook met verschillende oplossingen hiervoor. Bijvoorbeeld: meer beeldend communiceren (hoe), nadenken over de ontvanger (voor wie) en je boodschap daarop afstemmen (wat). In dit kader wordt wel het relevante onderscheid gemaakt tussen 'push' en 'pull'. Als je informatie op maat letterlijk neemt informeer je alleen over wat mensen willen weten. Maar verschillende gesprekspartners wijzen erop dat je soms informatie moet 'pushen'. Het aspect 'op maat' betekent dan dat je dit soort informatie zo laat aansluiten op de relevante momenten, de relevante wijze van communiceren en ook de relevante behoeften, dat ook het 'pushen' op maat kan worden.

Het tweede thema is dat van de rol van ICT in informatie op maat. In essentie ziet men een grote potentie voor het aanbieden van informatie via het web en ook online diensten die veel meer zijn afgestemd op de klantreis. De gedachte is dat als je dit goed uitvoert, je een grote 'massa' kunt brengen tot zelfhulp. Dit wordt ook gepresenteerd als een voortdurende loop: je monitort wat men doet op het web en gebruikt die informatie om het geheel te verbeteren en te verfijnen. Er blijft echter altijd een restgroep die je langs andere kanalen moet helpen, hetzij omdat zij meer ingewikkelde problematiek hebben (bijvoorbeeld is er sprake van ambiguïteit in de mate waarin ze onder regels vallen), hetzij omdat ze niet digitaal vaardig zijn.

Er worden drie belangrijke voorwaarden genoemd die meer van structurele aard zijn:

- Organisatorisch moet er het nodige veranderen. Zo zijn er nu te veel verschillende organisaties met verschillende belangen die over een deel van belangrijke gegevens gaan. Om de dienstverlening soepel te laten gaan is het van belang dat de gegevens centraal worden gedeeld. Dat lukt niet met de huidige structuren.
- Ultimo zou een logische stap zijn om in dit geval ook voor één uniforme vormgeving en zelfs één uniforme portal te kiezen. Dan is er dus geen profilering meer van afzonderlijke instituten. Ook hiertegen is weerstand te verwachten.
- Ten slotte vereist het een structurele inzet van tijd, geld, middelen en ook wetgeving. Immers, op privacygebied zou een heel nieuwe situatie kunnen ontstaan, die ook andere wetgeving vraagt. Enkele experts geven ook aan dat het nodig is dergelijke investeringen te doen, om te voorkomen dat het draagvlak voor de overheid in de samenleving erodeert.

In schema:



Essentieel is dus het standaardiseren van wat mogelijk is, teneinde grote volumes efficiënt af te handelen. Dit schept de ruimte en de tijd die het mogelijk maakt om ook op moeilijke gevallen adequaat te reageren. Dit is dus een mooie schijnbare tegenstelling: standaardiseren om meer flexibel te kunnen zijn. Het vereist wel een continue feedback loop: kijken of je standaarden nog passen. Een mooie illustratie hiervan is de eerder genoemde KLM case over reacties op uitingen uit de sociale media. Hier blijkt dat een 'lerende organisatie' deze afstemming 'standaard' versus 'bijzonder' voortdurend maakt, waar mogelijk het bijzondere verplaatst naar standaard en waar nodig de 'standaard' weer bijstelt.

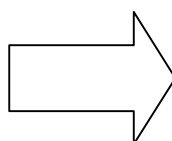
Maar naast dit 'ICT' perspectief, is er een derde metathema. Dit bestaat uit een aantal verwante thema's die bij elkaar een heel fundamentele dimensie vertegenwoordigen: die van een verschuiving van de 'logica van de bureaucratie' naar de 'logica van het luisteren'. Dit thema agendeert het punt dat de overheid zich niet 'achter de regels mag verschuilen', en dat er naast een instrumentarium voor het maken en handhaven van de regels, ook een instrumentarium zou moeten komen voor de luisterfunctie.

In schema:



Logica van regels

- Complexiteit onderwerpen
- Procedure centraal in plaats van resultaat
- Juridisch perspectief: indekken
- Organisatiestructuur is leidend
- Formeel van toon
- Mensen kunnen zelf vaak weinig met deze informatie, deskundigheid nodig
- Leidt tot scepsis overheid



Logica van luisteren

- Fouten toegeven
- Openheid
- Uit je frame stappen
- Menselijke maat
- Ambigüiteit speelt een rol
- Respect
- Van Voice naar listening
- Er zijn voor de mensen
- Face-to-face contact
- Daar zijn waar de mensen zijn
- Goed opgeleid klantcentrum

Resultaten co-creatiegroepen

1 Thema's

Er zijn twee co-creatiesessies gehouden waarvoor beide avonden 15 'gewone' burgers zijn uitgenodigd (verspreid naar leeftijd, sekse, opleiding, levensfase, wel/geen actieve informatiebehoefte), 5 'professionals' (dat zijn mensen die zich vanuit hun professie of vrijwilligerswerk bezighouden met communiceren met de doelgroep en beroepshalve dus zicht hebben op informatievoorziening vanuit ontvangersperspectief. Het gaat dan om mensen als doktersassistenten, medewerkers sociale zekerheid adviseur pensioenen, buurthuismedewerker; journalisten bij buurtkranten, persvoorlichter van een bedrijf et cetera) en 5 tot 6 opdrachtgevers (van DPC en diverse ministeries). In totaal hebben dus 30 burgers geparticipeerd, 10 professionals en circa 10 vertegenwoordigers van diverse ministeries.

De groep professionals heeft vooraf ook nagedacht over het onderwerp door het bijhouden van een soort 'dagboek' van de overheidscommunicatie die zij tegenkwamen. Beide avonden waren er 5 subtafels, met elk twee tot drie burgers, één 'professional' en één opdrachtgever.

Beide co-creatiesessies begonnen met een associatieve opdracht: alle deelnemers (ook professionals en vertegenwoordigers van de opdrachtgever) begonnen met het associatief uitscheuren van plaatjes die hen op één of andere manier doen denken aan 'informatie op maat'. Na het individuele uitscheuren presenteerde men binnen de subgroep de eigen plaatjes. Per tafel werden thema's gevormd van overeenkomstige individuele plaatjes, deze werden in de vorm van een collage gemaakt. Nadat dit klaar was, werden de thema's plenair gepresenteerd, en geclusterd tot 'metathema's'.

Uit de twee groepen kunnen drie zeer krachtige thema's worden gehaald, die elk bestaan uit een heel aantal subthema's. Deze drie hoofdthema's zijn:

- De (on)duidelijkheid van overheidscommunicatie.
- De rol van de overheid als het gaat om het creëren van een betrouwbaar beleid dat onzekerheid reduceert.
- Het digitaal worden van overheidscommunicatie.

We werken de drie thema's uit.

Hoofdthema 1: de rol van de overheid

Een belangrijk basisgegeven is dat uit diverse thema's blijkt dat de klacht over onduidelijkheid verder gaat dan het gevoel dat de informatie niet goed wordt gepresenteerd. Uit de thema's en de daaruit voortvloeiende discussie blijkt de behoefte

aan een betrouwbare overheid, die consistent is en die een heldere lijn uitzet. Dit heeft rechtstreeks te maken met een gevoel van onzekerheid dat bestaat over de toekomst, ook in verband met veranderende wetgeving. Vooral bij thema's als zorg, financiële zekerheid en pensioen komt dit punt naar voren. Het idee is dan vaak dat de wetgeving zelf aanvechtbaar is, niet zozeer de communicatie hierover. Het gaat dus echt om de inhoud van het beleid en de wetgeving en met name om de consistentie daarin, of liever gezegd het gevoel dat die ontbreekt:

De overheid gaat vaak in twee lijnen, de ene keer gaat ie die kant op en de andere keer de andere kant. Je weet niet waar je aan toe bent. Het is nooit een rechte lijn. Dat geeft een gevoel van onzekerheid. Dat is met werkgelegenheid en met alles. Niemand weet waar hij of zij over een paar jaar aan toe is.

Pensioen. Ik denk dat dat tegenwoordig een heet hangijzer is. In principe is er niet veel duidelijkheid in. Welk potje zit er vol en welke niet. Je weet niet waar je aan toe bent als je 67 bent.

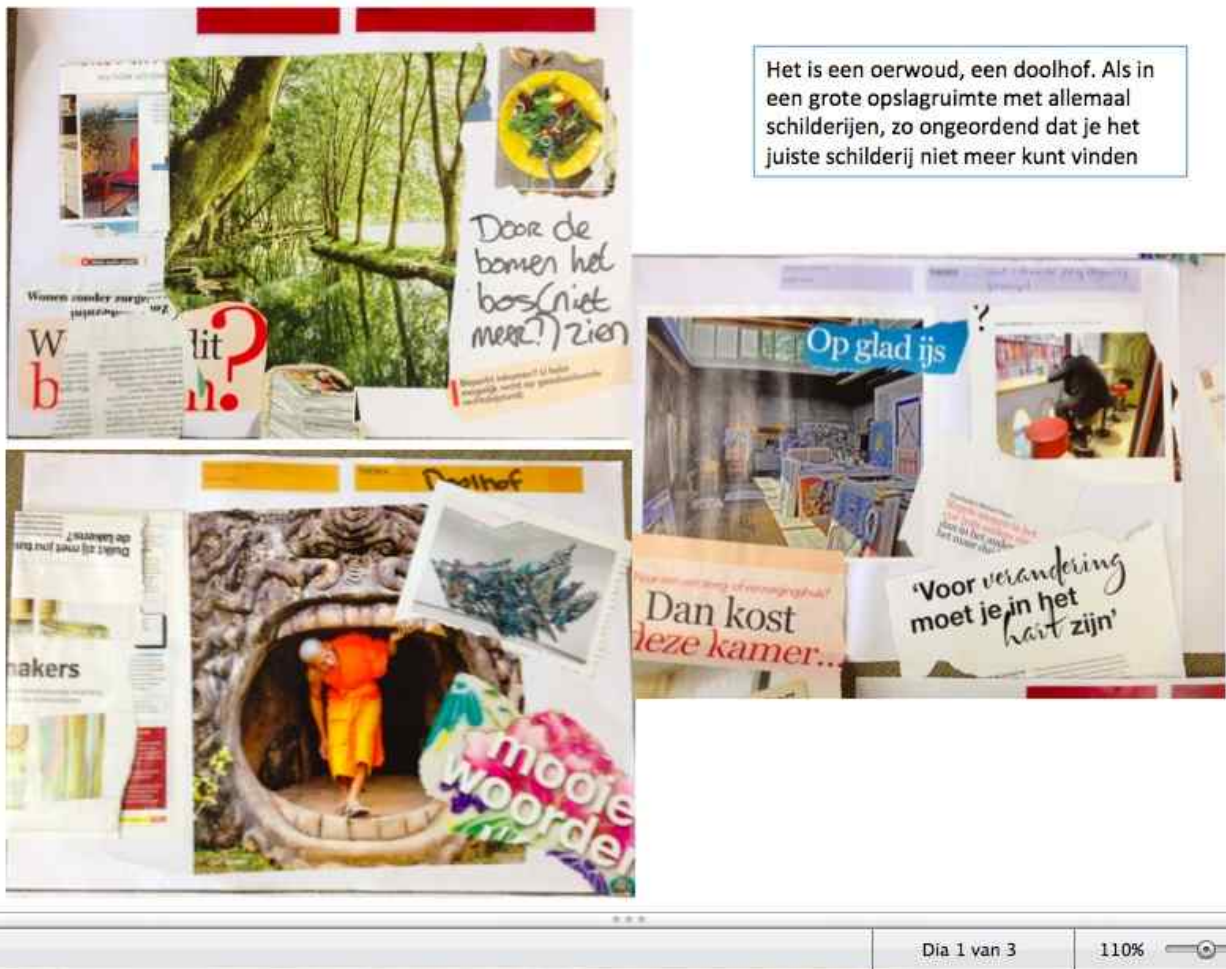
Thema's die hier een rol spelen zijn: betrouwbaarheid, specifieke onderwerpen als ouderenzorg, inkomenszekerheid en AOW, 'prettig leven' (een thema dat de rol van de overheid schetst in het zo veel mogelijk stimuleren van een situatie waarin mensen voldoende inkomen hebben om prettig te leven). Ter illustratie:



In feite gaat dit thema in hoge mate om het grensvlak van de politiek en de regelgeving. De realiteit van elkaar afwisselende coalities heeft tot gevolg dat er steeds andere politieke winden waaien. Dit geeft een gevoel van onzekerheid. Het gevoel is de oorzaak van een sterke emotionele drempel die kan worden gevoeld. Hoewel we vanwege de methode geen uitspraak kunnen doen over subgroepen, lijkt het er wel op dat naarmate men minder gevoel van controle over het eigen leven voelt – en dat is vaak bij de lager opgeleiden - deze onzekerheid sterker is.

Hoofdthema 2 (on)duidelijkheid

Een zeer nadrukkelijk aanwezig thema is het gevoel dat er een gebrek aan toegankelijkheid is en dat het informatieaanbod hierdoor onvoldoende transparant is. Vooral in de tweede co-creatieavond, zijn er veel thema's die het gevoel beschrijven dat je kunt hebben als de zaken niet duidelijk zijn. Metaforen hiervoor zijn: 'het oerwoud', 'het doolhof', 'de donkere grot', 'moeilijke histogrammen waarin je verdwaald', 'verzuipen in informatie. Het leidt zelfs tot een gevoel van wanhoop. Ter illustratie:



Maar het wordt tijdens de eerste avond ook positief geformuleerd: de behoefte aan structuur in de veelheid aan informatie, de behoefte aan heldere, duidelijke informatie, die niet te misvatten is:



De informatie klopt en is betrouwbaar, met een knipoog naar Bush die zijn belofte van belastingverlaging niet waarmaakte: "read my lips"



Informatie wordt duidelijk gestructureerd, de verschillende smaken en kleuren worden onderscheiden zodat je het overzicht houdt

Informatie is voor burgers onvoldoende to the point, 'recht door zee' ('mooie woorden'), helder, et cetera. Het betreft hier zowel algemene informatie over regelgeving van nu en voor de toekomst (pensioenen, AOW leeftijd, et cetera) alsook persoonlijk relevante informatie zoals over toeslagen, subsidiemogelijkheden, et cetera. Daarbij is er gebrek aan helderheid, begrijpelijkheid en ontbreekt ook de snelheid waarmee de informatie bij de juiste personen terechtkomt. De onduidelijkheid is er op twee niveaus: de aard van de informatie zelf is vaak moeilijk, maar ook schept de complexiteit aan onderwerpen het gevoel dat er onvoldoende structuur zit in de 'brij aan informatie':

Het staat niet altijd in hap klare kindertaal. Vaak snap je er geen bal van. Ze bieden de informatie wel, maar het staat er in onbegrijpelijke taal.

Een beetje ja, nee, ja, nee en uiteindelijk nee als je een belastingformuliertje invult.

In dit verband wordt ook de formulierenstroom genoemd, die in de ogen van de groep steeds moeilijker wordt:

Het komt aan het eind nooit goed uit met die digitale formulieren. Het is altijd net niet die vraag en net niet het juiste antwoord.

Gebrek aan duidelijkheid resulteert in onzekerheid:

- Ben ik op de hoogte van alle voor mijn persoonlijke situatie relevante informatie.
- Heb ik me volledig geïnformeerd of mis ik nog belangrijke informatie:

De overheid is niet altijd heel helder, er zijn verschillende keuzes maar wat is de goede? Mensen worden onzeker. Mensen worden ook wanhopig met het zoeken naar informatie.

Hoofdthema 3: op maat

Op beide co-creatieavonden zijn er thema's die rechtsstreeks te maken hebben met het begrip 'op maat'. Het gaat dan om het meer persoonlijk maken van die informatie, door het toe te spitsen op de persoon moet het gevoel ontstaan van 'de burger staat centraal'. Dit is deels een 'wensthema', maar voor een deel heeft men ook het gevoel dat dit soms ook gehaald wordt. De informatie wordt dan gepersonaliseerd en afgestemd op:

- specifieke doelgroepen
- persoonlijke interesses (zoals gezonde voeding, sport)
- persoonlijke situaties met specifieke adviezen.

Belangrijk hierin is dat het informatie betreft die je tot je kunt nemen op momenten die je zelf kiest.

Spontaan blijkt digitalisering een belangrijk thema hierbij op beide avonden. Opvallend is dat het thema zowel sterke positieve als ook negatieve reacties oproept. Consistent blijkt dat men de potentie van digitalisering ziet: het kan een hulpmiddel zijn dat het mogelijk maakt om door de bomen het bos te zien:

*De positieve kant van de digitalisering: dat maakt de informatie vindbaar.
Sommige overheidsinstanties hebben een checklist, en dat maakt dat je op de juiste pagina uitkomt.*

Ter illustratie:

Afgestemd op en specifieke service voor de verschillende doelgroepen, zodat ieder krijgt wat hem toekomt



Onder andere door digitalisering



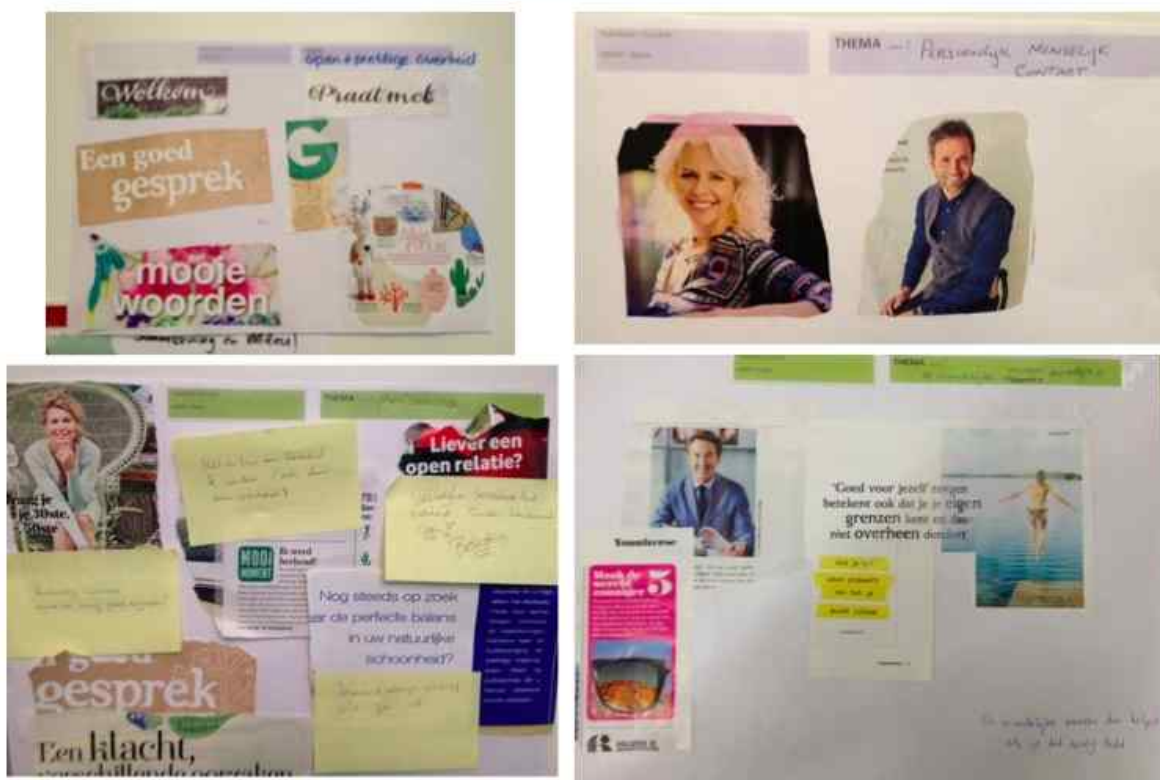
Daar staat tegenover dat uit de groepen ook naar voren komt dat digitalisering niet de oplossing is voor alle problemen. Daarbij denkt men in de eerste plaats aan mensen die minder digitaal vaardig zijn. Maar ook heeft men het gevoel dat er sowieso een achtervang moet zijn. Digitalisering kan ook leiden tot een 'star' systeem. Soms past jouw geval niet in een digitaal pulletje, dan moet je een belletje kunnen plegen. Als die flexibiliteit niet is ingebouwd, dan heeft men het gevoel met een 'machine' te maken te hebben. Opvallend is dan ook het 'tegenthema' dat aan meerdere tafels op beide avonden is gepresenteerd: de menselijke kant van de communicatie, de overheid als mens. Dit kan alleen gerealiseerd worden als er ook letterlijk een menselijke stem in het geding is. Iemand die je problemen kan aanhoren en er zo nodig adequaat op kan reageren. En dit 'menselijke thema' is ook spontaan naar voren gekomen, en blijkt een belangrijke pijler onder het begrip op maat. Het is er de emotionele pendant van:

De overheid moet je het gevoel geven dat ze weet wat je nodig hebt. Je moet een gesprek hebben met een mens. Aandachtig luisteren en dat je vraag goed begrepen wordt.

Persoonlijk menselijk contact is heel belangrijk. Dat je een contactpersoon hebt en dat je niet telkens iemand anders aan de lijn krijgt. Dan heb ik het ook over e-mail contact. Je mailt niet naar een afdeling maar naar een mens.

Ook hiervoor enkele thema's als illustratie:

De overheid als 'mens', open, toegankelijk, vriendelijk, persoonlijk.



Een subthema dat spontaan slechts een geringe rol speelt, is die van 'veiligheid' en 'privacy'. Op beide avonden kwam één tafel met dit thema. De keerzijde van digitalisering is een mogelijk gevaar voor de privacy. Hoewel het thema niet vaak spontaan naar voren komt, roept het wel een sterke discussie op. Het lijkt erop dat een grote groep de voordelen van centrale gegevensopslag zeer groot vindt, zolang dit maar transparant is, en je dus weet wat de overheid van jou weet:

Het is fijn dat je weet, wat de overheid van jou weet. Daar moet je een overzicht van hebben. Wat de overheid van je weet mogen ze gebruiken om informatie toe te spitsen op de persoon en situatie. Dan krijg je ook niet twee keer hetzelfde bericht.

Deze mening wordt versterkt door het gevoel dat de overheid feitelijk alles al van ons weet, en dat het dus niets nieuws is. Er is echter een minderheid die een heel krachtig weerwoord wil laten horen, en het gevoel heeft dat we een fout maken als we ons als samenleving te veel in deze richting ontwikkelen.

Wel blijkt duidelijk dat men zelf de controle wenst te behouden. Men ziet vrij unaniem als ideaalbeeld dat je goed inzicht hebt in welke informatie de overheid allemaal van je heeft. Je zou dit niet alleen moeten kunnen inzien, maar je zou het ook moeten kunnen 'uitvinken'. Met andere woorden, je zou zelf moeten kunnen bepalen welke informatie over jou gebruikt wordt door de overheid.

2 Behoeften

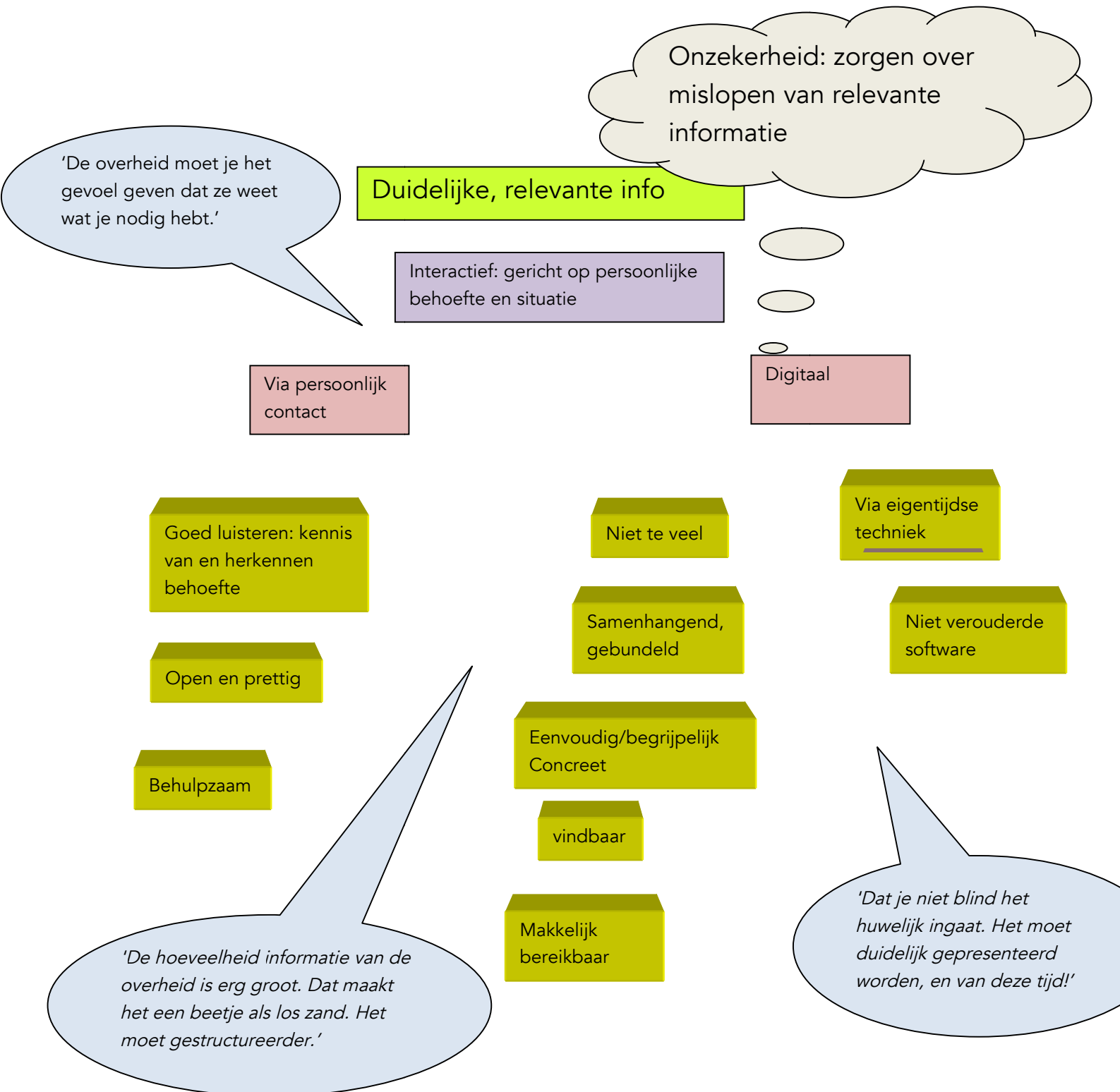
Uit de drie hoofdthema's en uit de plenaire bespreking ervan volgen een drietal duidelijke behoeftenclusters.

Het eerste is de behoefte aan *duidelijke, relevante informatie*, die digitaal kan worden gegeven, maar die ook een menselijke stem heeft, en voldoende flexibel is om geen 'digitale machine' te worden waarin je als mens kunt worden verpulverd.

Het tweede behoeftencluster heeft betrekking op de regelgeving zelf. Deze moet in de ogen van de doelgroep duidelijk zijn, het moet zo veel als mogelijk onzekerheid wegnemen en heeft uiteindelijk als doel om de voorwaarden te scheppen om zo goed als mogelijk te leven.

Het laatste behoeftenveld is niet zo uitgesproken, maar zou je 'sluimerend' kunnen noemen: de behoefte aan een digitale oplossing die veilig genoeg is. Hier kan – zoals blijkt uit de discussie – de stem van enkelen die dit onderwerp agenderen een grote invloed krijgen op het debat, hoewel de meerderheid privacy-problemen voor lief neemt zolang er voldoende positiefs tegenover staat, en zo lang er geen 'rampen' gebeuren.

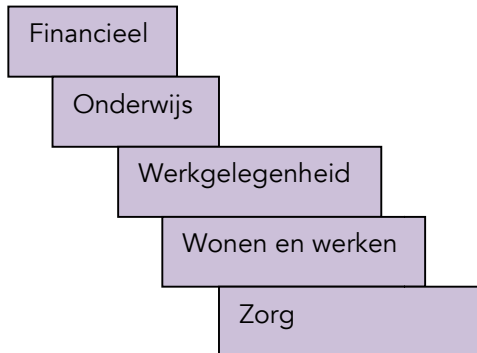
We hebben de drie clusters in beeld gebracht:



Prettig kunnen
leven



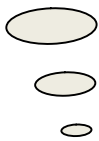
Betrouwbare
regelgeving



Onzekerheid over
de toekomst: veel
veranderingen
(beleid)

Pensioen. Ik denk dat dat tegenwoordig een heet hangijzer is. In principe is er niet veel duidelijkheid in. Welk potje zit er vol en welke niet. Je weet niet waar je aan toe bent als je 67 bent.

Onzekerheid over
privacy



Veiligheid

Risico op
misbruik

Persoonlijke gegevens zijn bekend

Persoonlijke gegevens beschikbaar
via internet

'Je logt tegenwoordig in en dan is alle informatie beschikbaar!'

3 Opdrachten

In de subgroepjes werd gewerkt aan een 'ideale toekomst, in 2030, waarin overheidsinformatie optimaal op maat is'. De subgroepjes kregen één van de 6 type communicatiedoelen, waaraan ze een uur konden werken om te schetsen hoe die eruit zou kunnen zien. Na een uur kregen ze een alternatief doel, waarvoor ze een half uur kregen.

Wij rapporteren eerst enkele uitkomsten die boven de informatiesoorten uitstijgen. Deze komen goed overeen met de in het vorige hoofdstuk genoemde 'kernbehoeften'.

Informatiesoort overstijgende bouwstenen

Transparantie creëren door onder meer duidelijkheid:

- 'makkelijk maken': relevant en toegankelijk (de metafoor van het oerwoud, bomen en bos, komen in beide sessies naar voren)
- 'transparant maken': weten waar je recht op hebt

De klant is koning, de overheid staat ten dienste

Dienstverlening kan niet ver genoeg gaan.

[Sessie 1](#)

Interesse voor de 'mens'

Er bestaat behoefte aan meer interactie waaruit 'meer interesse voor de burger' spreekt:

- Teruggebeld worden
- Bij de overheid reeds bekende informatie over burgers gebruiken
- Empathische medewerkers die niet alleen de benodigde diploma's hebben maar ook vanuit ervaring zich kunnen inleven in de burger
- Alle contacten met de overheid moeten resulteren in 'een voldaan gevoel'

Behoeft aan controle

Uit de voorstellen van de respondenten spreekt ook een grote behoefte aan controle over gebruik van persoonlijke gegevens:

- Men wil zelf kunnen bepalen (aanvinken) welke gegevens wel en welke niet gebruikt mogen worden. Dit wil men op elk moment zelf kunnen aanpassen.
- Men wil op de hoogte zijn van wat bij de overheid bekend is.
- Men doet voorstellen voor beveiliging van ontsluiting van persoonlijke gegevens, zoals een vingerafdruk, een chip of DigiD.

Gebruik info die al bekend is, ik heb niks te verbergen, maar ik bepaal of de info tot mij komt.

[Sessie 1](#)

Het is fijn dat je weet wat de overheid van jou weet.

Sessie 1

Je bepaalt zelf hoe ver de overheid gaat. Je hebt vinkjes die je zelf aan en uit kan zetten.

Sessie 2

Wij hebben het OODM (het omgekeerde Orgaan Donatie Model). Als je geboren wordt, staan alle vinkjes ingevuld en je ouders kunnen vinkjes weghalen en later doe je dat zelf. Over het algemeen zijn mensen te lui om dingen zelfstandig aan te vinken, die groep moet actief blijven. Als je begint met alles aan te vinken moet men actief worden om dingen uit te zetten en te beschermen. Zo voorkom je een informatieachterstand.

Sessie 2

Behoeftte aan controle komt voort uit behoefte aan autonomie: je moet uiteindelijk zelf kunnen bepalen wat de overheid met je gegevens doet. Zoals gezegd zijn er bij een minderheid wel twijfels over de mate waarin de overheid het privacyvraagstuk in de hand kan houden. Degenen die hier over twijfelen zijn daarbij vrij resoluut in hun opvattingen: zij vinden het gevaar van ontsporing te groot. Anderzijds lijkt er bij de meerderheid een houding te bestaan die je als defaitistisch zou kunnen bestempelen: de gegevens zijn toch bekend bij de overheid, dus dan kun je ze ook maar beter gebruiken om het makkelijker te maken voor de burger:

Als de overheid toch de informatie heeft, gebruik die dan en geef het dan.

Sessie 1

Moderne technologie

De overheid moet moderne technologie hanteren. Hoeft daarbij niet voorop te lopen, moet geen trendsetter zijn, maar wel trendvolger en niet achteroplopen zoals nu vaak het geval is. Er moeten apps worden ontwikkeld, waarmee je ontwikkelingen kunt volgen. Bijvoorbeeld rondom de pensioenvoorziening.

Ze moeten met de tijd meegaan. Bijvoorbeeld een hologram, zo'n virtueel gezicht waarmee je kan communiceren. Nu doe je dat met een computer maar later kan je dat met een persoon doen, een hologram en dan hoef je niet meer zelf te zoeken. Dan kan je ook buiten kantoor tijden om communiceren met de overheid. Als je meer informatie wil hebben, verwijst die ook naar resterende informatie. De hologram heeft toegang tot de database. Je hoeft niet meer langs, maar je kan het via de webcam vragen.

Sessie 2

Niet alleen digitaal maar ook fysieke informatiedragers

In beide sessies wordt gewezen op het belang van het behouden van de mogelijkheid tot persoonlijk contact met medewerkers:

Het moet digitaal makkelijker worden, maar het stukje persoonlijkheid moet blijven.

Sessie 1

Bij op maat hoort dat ook wel. Op maat kan je definiëren als digitaal, maar op maat kan je ook definiëren als de contactwijze die iemand verkiest. Als er een club is die persoonlijk contact prefereert moet dat kunnen.

Sessie 2

Informatie over regelgeving

Proactieve overheid onder regie van de burger

Een belangrijk punt dat ter sprake kwam, is dat de overheid vanuit bekende gegevens proactief zou moeten informeren over waar je recht op hebt (bijvoorbeeld als je werkloos wordt, informeert de overheid je automatisch over regels daaromtrent). Dit wordt ook beredeneerd vanuit het idee: de overheid is terecht streng op wat burgers 'fout' doen, dan zal ze ook actief moeten zijn als mensen iets nodig hebben. Overigens gaat het proactief aanbieden van kennis verder dan alleen de rechten. In een discussie hierover blijkt dat de meerderheid hier voor is, onder de voorwaarde dat men zelf in control wil blijven: iedere burger bepaald zelf of hij dergelijke informatie – en welke - wil krijgen. Men wil zelf aan kunnen geven op een website of persoonlijk portal in welke informatie men geïnteresseerd is.

De overheid bepaalt niks. Het lijkt ons wel wat als je een knop zou hebben of een vinkje, dat je aan of uit kan zetten. Je kunt zelf aangeven of je gescheiden bent bijvoorbeeld.

Sessie 2

De informatie moet weer wel op een zeer toegankelijke wijze en persoonlijk op maat gesneden voorhanden zijn als en op het moment men dit wenst, en in een goed beveiligde omgeving:

'Dan leg je je vingerafdruk ergens op en dan krijg je de informatie die je wil. Het belangrijkste was in onze groep dat het mijn vingerafdruk is die bepaalt welke informatie de overheid aan mij geeft en wanneer.

Sessie 1

Met de eis/wens om zelf te kunnen bepalen wanneer, en vooral waarover je door de overheid geïnformeerd wil worden, hangt samen dat bekend moet zijn welke informatie bij de overheid vandaan gehaald kan worden, waar de overheid actief in is. Dit moet door de overheid proactief worden gecommuniceerd. Hieraan ten grondslag ligt het gevoel van onzekerheid. Onzekerheid over het mislopen van eventueel persoonlijk relevante informatie over waar je als burger recht op hebt.

Stel, je bent werkloos, de overheid is erop gericht om je weer aan het werk te krijgen maar er is bijvoorbeeld ook een woonkostentoeslag. Als je op deze dingen ook goed wijst, raken mensen ook minder in de stress. Wees ook actief in de communicatie over de rechten die mensen hebben, niet alleen de plichten.

Sessie 1

Je geeft meer informatie aan de overheid zodat ze je beter kunnen ondersteunen. Je hoeft zelf niets meer te zoeken, maar zij komen met de informatie. Laat ze maar eens naar jou komen. Ook als je huurtoeslag nodig hebt of zo, als je gescheiden bent. Je hoeft niet meer zelf te vragen maar ze komen naar jou toe. De overheid moet actief worden.

Sessie 2

De informatie komt naar je toe omdat de digitalisering zo ver is dat het kan. Alles komt in een centrale computer bij elkaar en daar komen alle vinkjes ook bij elkaar. Als jij aanvinkt dat de toeslagenafdeling mag weten wat er rond mij speelt, dan vink je dat aan. En dan kunnen zij actie nemen.

Sessie 2

De overheid moet signaleren, bundelen en attenderen en zo nodig verwijzen. Voor een adequate invulling van informatie op maat van de overheid wordt het noodzakelijk geacht dat de overheid niet moet streven naar volledigheid, maar moet verwijzen naar andere instanties waar informatie voorhanden is. Daarbij zou de overheid regelmatig moeten attenderen op doelgroepgerichte gebundelde relevante algemene informatie en moet de overheid informatie van verschillende overheidsinstanties combineren en centraliseren.

Waarom niet twee keer per jaar een folder of digitaal. Een deurmatmoment. Nu moet je het uit verschillende dingen halen en moet je er zelf naar op zoek. Het gaat erom dat het relevant is. Het zal goed gecombineerd moeten worden met die vingerafdruk en het heeft de functie dat je moet opletten.

Sessie 1

Wat de overheid van je weet mogen ze gebruiken om de informatie toe te spitsen op de persoon en situatie. Dan krijg je ook niet twee keer hetzelfde bericht vanuit verschillende instanties.

Sessie 2

Reactieve overheid

De reactieve overheid wordt belangrijk wanneer er sprake is van een informatiebehoefte waarvan de overheid niet op de hoogte kan zijn:

De overheid weet bijvoorbeeld niet dat ik een bouw aanvraag wil doen, maar daar kan ik wel informatie over willen.

Sessie 2

De overheid moet ook optimaal ten dienste van de burger staan wanneer deze een informatiebehoefte heeft. Deze informatie moet:

- Ook persoonlijk toegespitste relevante informatie zijn
- Die 24/7 digitaal opgevraagd kan worden

Informatie waarmee gedrag/houding wordt beïnvloed

Er bestaat veel overlap tussen de bouwstenen die naar voren komen bij 'informatie op maat over regelgeving' en bij 'informatie waarmee gedrag/houding worden beïnvloed.

Burger centraal, persoonlijk toegespitst en relevant

Ook hier vindt men dat de burger centraal moet staan, en dat de informatie persoonlijk toegespitst en relevant moet zijn. Als je geen kinderen hebt bijvoorbeeld, dan moet gedragsveranderende informatie die betrekking heeft op de opvoeding (bijvoorbeeld over schoolverzuim) jou ook niet bereiken. Ook hier vindt men dat je je moet kunnen afsluiten. Als je bijvoorbeeld rookt, dan weet je dat het slecht voor je is, en zou je dus niet per se onderworpen moeten worden aan een spervuur van informatie over hoe slecht roken is.

Discussie over wenselijkheid van de rol van de overheid

In beide groepen vindt een discussie plaats over of de overheid in 2030 hierin nog een taak moet hebben. Informatie die als betuttelend wordt ervaren, bijvoorbeeld campagnes over hardrijden, waarvan men al voldoende hoog kennisniveau heeft, vindt men minder relevant. Informatie over nieuws, zoals nieuwe inenting, vindt men wel relevant. Het lijkt erop dat men van mening is dat er echt een groot algemeen belang moet zijn gediend, wil gedragsveranderende informatie de aangewezen route zijn. Ook moet er dan dus een groot maatschappelijk draagvlak zijn.

Sommige onderwerpen via onderwijs

Een ander issue dat naar voren komt heeft te maken met effectiviteit. Gesteld wordt dat onderwerpen zoals orgaandonatie, verkeersveiligheid, alcohol en verkeer, etc. een rol moeten krijgen in onderwijs: leren hoe ermee om te gaan. Via het onderwijs kan het meest worden beïnvloed, zo is de gedachte dus je kunt je inspanning beter verleggen naar dit kanaal.

Ook voor dit onderwerp denkt men weer aan digitale media, bijvoorbeeld een persoonlijke portal of app:

- Kun je aangeven waar je persoonlijke interesse ligt.
- vind je een aanbod van informatie over alle zaken die voor jou belangrijk zijn of die in je interessegebied liggen
- op momenten dat jij dat wil
- ontsluit je de informatie met een 'biometrische' sleutel

Langs dit kanaal kan de informatie die bij het onderwijs thuis hoort ook worden herhaald. Weer geldt dat de informatie proactief en doelgroepgericht moet zijn, indien de ontvanger hiervoor kiest. Over dit laatste punt ontstaat discussie in sessie 2 omdat beïnvloeding mogelijk niet goed kan werken als je de keuze aan de ontvanger laat:

Als bekend is dat je verkeersdeelnemer bent, krijg je ook actief informatie. Als je als zware roker geen informatie wil, is dat aan jou. We vonden dat het niet allemaal bij de overheid hoeft te liggen. Als burger heb je ook eigen verantwoordelijkheid. In eerste instantie stuurt de overheid een beetje maar dan moet je het zelf doen. Campagnes vind ik wel goed.

Sessie 2

Ik vind hem in zoverre lastig dat je mensen de optie geeft om een vinkje uit te zetten. Als het je doelstelling is om het aantal slachtoffers terug te brengen, maar alle drinkers zetten het vinkje uit, dan schiet je er toch niks mee op.(repliek andere subgroep:)dan kan je ook sancties invoeren.

Sessie 2

Informatie gericht op vergroten van kennis

Proactief, langs digitaal kanaal

Ook bij het doel 'vergroten van kennis' zet men weer in op het digitale kanaal, waarbij de burger zelf kan aangeven in hoeverre hij pro-actief ontvanger wil zijn van dit soort informatie.

Indien een burger ervoor kiest om zijn persoonsgegevens niet ter beschikking te stellen voor pro-actieve informatie, dan zou de kennis op een heel overzichtelijke manier ook interactief beschikbaar moeten zijn, bijvoorbeeld: via een stroomschema/histogrammen:

Dan kom je uiteindelijk ergens uit en dan kan de overheid de informatie geven of je doorverwijzen.

Sessie 1

Als je ervoor kiest om wel je persoonsgegevens ter beschikking te stellen voor pro-actieve informatie: dan zou het lopen via een portal, waarbij de overheid proactief informeert over persoonlijk specifiek relevante onderwerpen..

Er wordt overigens in de eerste groep ook op gemerkt dat dit al goed is geregeld: veel wordt aangeboden in huis aan huis bladen en door bedrijven, zoals bijvoorbeeld energiebedrijven die informatie geven over energiebesparing. Zij vinden dit dus ook ten dele een taak van commerciële bedrijven. Hier ontstaat discussie over. Anderen zijn het er niet mee eens dat informeren door de overheid wordt overgelaten aan commerciële partijen omdat deze niet betrouwbaar zouden zijn en de overheid wel.

Als de overheid voldoet aan de wensen omtrent proactief informeren en reactief informeren zijn hiermee ook alle bouwstenen aanwezig voor informatie op maat, gericht op het vergroten van kennis, zo wordt opgemerkt door een subgroep.

Taak overheid

Indien er onzekerheid bestaat, moet de overheid als betrouwbare (niet commerciële) informatiebron deze wegnemen.

Middelen

Alle mogelijke middelen: bellen, mailen, chatten, appen.

Informatie met betrekking tot informatieplicht rond beleid

Geen 'verkoop van beleid'

Als het gaat om informatie rond beleid, blijkt men met name gevoelig voor 'verkooppraatjes'. Men heeft het gevoel dat politici al snel proberen je als burger te overtuigen dat hun beleid goed is. Uit de 'oplossingen' blijkt dat men dit niet nodig vindt en ook contraproductief vindt werken. Het beleid komt er, daar kun je toch niets aan doen, en informeer er dan zo waardevrij over als mogelijk:

- Betrouwbaarheid van de informatie, eerlijke informatie
- Behoeftte aan gebundelde, feitelijke, heldere en objectieve informatie van de overheid
- Verwijsfunctie naar objectieve bronnen

Ongekleurde info

Men wil niet alleen afgaan op informatie van de overheid wanneer men zich een mening wil vormen.

De overheid is bij uitstek de bron om 'feitelijke' informatie te geven: ongekleurd en betrouwbaar. En indien gekleurd: duidelijk aangeven wat de voor- en nadelen zijn, onderbouwen van visies.

Ik denk dat de overheid wel een plicht heeft om uit te leggen waarom een bepaalde keus gemaakt is. Nu bijvoorbeeld rond de pensioenopbouw. Daar zijn allerlei berekeningen gemaakt maar niemand kan precies zeggen hoe het zit. Ze kunnen alleen zeggen wat in hun ogen de beste voorspelling is.

[Sessie 1.](#)

Voorwaarden: duidelijkheid en helderheid

- Begrijpelijke taal
- Meer talen

Iedereen moet het kunnen begrijpen. Je moet mensen serieus nemen.

[Sessie 1](#)

Informatie op maat

Ook bij dit type informatie wordt bij sessie 2 gewezen op het belang van persoonlijke voorkeuren: een platform bieden aan de burger waarin persoonlijke interesses of de persoonlijke situatie kan worden ingegeven (eventueel anoniem). Dit maakt mogelijk voor de overheid om informatie op maat aan te leveren, push berichten te sturen met belangrijke persoonlijke of algemene informatie.

Uiteindelijk kwamen we uit op een pagina waar de overheid ervoor moet zorgen dat alle informatie er is, maar je geeft zelf aan welke interessegebieden je hebt. Jij kan aangeven waarover je dingen wilt weten, je kan ook aangeven hoeveel informatie je wil krijgen. En de overheid heeft ook een kleine pushfunctie om berichten die iedereen aan gaan te communiceren. En een chatfunctie om dingen aan te geven die je nog mist. Een soort overheidstijdschrift.

[Sessie 1](#)

Voorwaarden:

- alles wat 'een overheidskant' heeft
- neutrale feiten, objectieve informatie
- met zoekfunctie
- hulp bij bepalen interessegebieden en onderwerpen door middel van een 'stappenplan' of stroomdiagrammen.

Middelen

Internet

Internet is de sleutel tot een open overheid.

[Sessie 1](#)

Live chat

[Sessie 2](#)

Informatie ten behoeve van dienstverlening

Digitaal met persoonlijke escape

- Dienstverlening kan niet ver genoeg gaan
- Hoewel het digitale kanaal hiervoor is aangewezen, mag het niet hiertoe beperkt zijn. Je moet een 'escape' hebben voor als jij er met jouw geval niet uitkomt. De menselijke interactie moet een mogelijkheid zijn.
- Privacy ligt gevoelig: het moet veilig zijn. Een minderheid vindt dit zo'n serieus probleem dat ze het gevoel heeft dat we nu te ver gaan met automatisering
- De overheid mag heel veel gegevens gebruiken, maar de regie ligt bij de burger

Begrijpelijk

- Heldere taal, simpel
- Kan alleen begrijpelijk en simpel worden als ook de (belasting-)regels simpel zijn en als er minder regels zijn

Proactief

- Direct berichten ontvangen op het moment dat er iets verandert in je persoonlijke situatie en hierbij relevante informatie gegeven moet worden.
- Hierbij moet worden gewezen over de persoonlijke gevolgen.

Informatie over acute situaties

De groepen zijn in hun aanbevelingen uitgegaan van rampen

Overheid heeft de regie

- Informeren in geval van rampen blijft de taak van de overheid
- Overheid heeft hierbij de regie en dit wordt geaccepteerd: burger luistert en volgt
- Zeer concrete informatie op instructieniveau
- Op persoonlijk gebied gericht
- Met mogelijkheid tot interactie indien gewenst
- Niet noodzakelijk om hiervoor toestemming te geven

Middelen: alle mogelijke

- Omroepwagens
- Apps sturen
- Call centre voor toelichting, uitleg
- Push berichten: smartphone, Tv, radio
- Smartwatch, Google Glass
- Taal aangepast op de ontvanger
- Chip die mogelijk maakt voor de overheid te zien waar je bent. Privacy is geen issue meer, in het geval het een acute ramp betreft

De overheid kan wel persoonlijk handelen omdat het je exacte locatie weet. Zo kunnen ze aangeven naar welke reddingsboot je moet. Het is een heldere boodschap en het is duidelijk wat er moet gebeuren. Iedereen weet wat hij of zij met doen. Privacy is nu geen issue meer omdat het om een ramp gaat en acute informatie. Iedereen moet erover geïnformeerd worden, maar alleen in noodgevallen.

Sessie 2

Concrete info: helder in simpele taal

- Wat je moet doen
- Waar je niet mag komen
- Waar je heen moet
- Actuele informatie die ter zake doet: vervoer, ziekte
- Hoe dichterbij je in de buurt het zich afspeelt: hoe persoonlijker de informatie moet worden. Maar over algemeen: generieke informatie, niet noodzakelijk gepersonaliseerd
- Eventuele vragen over wat je moet doen of wat is gebeurd, worden direct beantwoord

Keuze

- Bereik: alleen buurt, of landelijk
- Op elk moment te veranderen

Synthese co-creatie en literatuuronderzoek

Als we kijken naar de uitkomsten uit het literatuuronderzoek en expertinterviews aan de ene kant, en de co-creatiesessies aan de andere kant, dan is een groot aantal thema's langsgelopen. We vinden een groot aantal overeenkomsten, maar ook accentverschillen tussen de 'behoeften van de burgers' en de thema's die voortkomen uit het literatuuronderzoek en expertinterviews.

1 De belangrijke overeenkomsten en verschillen tussen diverse bronnen

Er zijn veel overeenkomsten tussen de thema's die leven bij de burgers en thema's die naar voren kwamen bij de interviews en de literatuurstudie.

Gedeeld doel

Een belangrijke constatering is dat alle bronnen het eens zijn over de noodzaak tot het geven van 'meer informatie op maat', dat wil zeggen, informatie die is toegespitst op en relevant is voor individuele personen. De burger heeft, zo blijkt uit de thema's die in de co-creatiesessies naar voren kwamen, nu het gevoel dat hij 'verdwaalt' in het aanbod van informatie. Omgekeerd stellen deskundigen vast dat de informatie nu, op dit moment, nog veel te veel aanbodgedreven is. Met andere woorden, er is consensus over de uitgangspunten van het project 'informatie op maat'

Heroverweging van de rol van de overheid

Een andere belangrijke gedeelde constatering is dat een project als 'informatie op maat' niet los gezien kan worden van de kerntaak van de overheid: het maken en handhaven van regels, met als doel een zo veilig en voorspoedig mogelijk maatschappelijk leven. Burgers noemen dit onderwerp vanuit hun perspectief: we willen een betrouwbare overheid, die de onzekerheid van ons bestaan wegneemt. Geraadpleegde deskundigen en literatuurstudie leverde op dat 'informatie op maat' niet los gezien kan worden van de overtuigingen die de overheid heeft over haar eigen rol: behoeder van problemen? facilitator? Daarbij zien we dat veel initiatieven voor het meer toegankelijk maken van informatie, ook een wezenlijk andere houding van de overheid vragen. In zijn algemeenheid zou je kunnen zeggen: meer open, minder gefixeerd op het juridische en procedurele aspect. Met andere woorden, bij het nadenken over 'informatie op maat', kom je automatisch ook op de rol die de overheid heeft in de maatschappij.

Belangrijke rol digitale media, maar geen 'digitaal monopolie'

Ook is er duidelijk overeenstemming over de rol van de digitale media. De nieuwe technologie stelt de overheid in staat om informatie meer toe te snijden op de persoon, of de doelgroep. Ook hier zijn alle bronnen het over eens. Bovendien zijn er al veel initiatieven in de servicehoek die in zekere zin veelbelovend zijn, waarbij het de burger 'makkelijker' wordt gemaakt om het noodzakelijke contact met de overheid te onderhouden. Ook zijn burgers, deskundigen en literatuur het eens over de beperkingen hieraan: de digitale mogelijkheden kunnen nooit, of in ieder geval niet op afzienbare termijn, de menselijke interactie vervangen. Zowel voor 'digibeten' als mensen die vanwege een heel specifieke problematiek waarbij bijvoorbeeld sprake is van grote complexiteit of ambiguïteit, is het nodig om terug te kunnen vallen op 'een mens'.

Veiligheid afwegen tegen 'efficiency winst'

Daarbij blijkt ook het veiligheidsaspect van belang. Voor het goed uitvoeren van toegankelijke, op maat gesneden service, is er idealiter een centrale gegevensbank waar alle gegevens van alle individuen vastliggen, op zo'n manier dat alle uitvoeringsorganisaties de voor hen relevante dingen kunnen uithalen. Dit heeft duidelijk consequenties voor veiligheid en privacy. Hier is echt sprake van een dilemma, en moet een keus worden gemaakt: ofwel we maximaliseren op gebruiksgemak, en lopen een zeker risico, ofwel we maximaliseren op privacy en maken het leveren van service of informatie dan minder 'op maat'. Er is in zekere zin wel een gedeeld basisgevoel, dat het niet per definitie zo zou moeten zijn dat privacy wint. Maar op dit punt is ook een bij een minderheid gevoelde, maar zeer sterke zorg.

Belang 'emotionele kant'

Een ander belangrijk metathema waar er sterke overeenstemming is tussen thema's uit de literatuur, thema's uit expertinterviews en thema's van de burger, betreft het 'zachte' of 'menselijke' aspect van 'informatie op maat'. Overduidelijk wordt het dat het niet zinvol is om 'op maat' te beperken tot een technisch-inhoudelijke constructie in de zin van: de juiste informatie bij de mensen brengen voor wie ze bedoeld is'. In emotionele termen gevat impliceert op maat ook: met menselijkheid. Dat wil zeggen: uit de informatie moet een zekere 'openheid' blijken, het moet wat dat betreft meer lijken op een gesprek. Je zou kunnen zeggen: van informatie naar contact. De ontvanger moet het gevoel hebben dat er niet alleen 'een bak informatie' over hem wordt uitgestort, maar dat hij ook vragen kan stellen. Of – in gevallen waar er problemen zijn - zijn kant naar voren kan brengen. Dat houdt ook in dat de overheid zo nodig fysiek bereikbaar moet zijn.

Niet alleen pull, ook push

Uit expertgesprekken en cocreatiesessies blijkt dat overheidsinformatie soms 'gepushed' moet of kan worden. Er is soms belangrijke informatie, waarvan je als burger niet het gevoel hebt dat die belangrijk zou kunnen zijn. Vanuit het perspectief van de burger gaat het dan om regelingen waar hij eventueel recht op zou hebben zonder dit te weten.

Of regelgeving die echt relevant voor hem is. Deskundigen en literatuur wijzen ook op de informatieplicht, als het gaat om regels of 'aanvaard beleid'. Ook lijken de verschillende partijen het eens te zijn over de manier waarop je dit zou moeten insteken: zo relevant maken als mogelijk, zo veel mogelijk op maat, zodat je niet geconfronteerd wordt met een overload aan informatie.

Uitvoering: vlotter en moderner

Ten slotte is er ook wel een behoorlijke overeenstemming als het gaat om de uitvoering van het vormgeven van de communicatie. Die zou in zekere zin 'vlotter' en 'moderner' moeten zijn, met behoud van het neutrale, eenduidige aspect dat je van de overheid verwacht. Dat houdt in: meer visuele cues, meer filmpjes, meer gebruikmaken van moderne media, eenvoudige taal, concreet in plaats van abstract, toegespitst op 'levensgebeurtenissen', passend bij het moment, aanwezig op de plek waar de burger dan toch al is.

Vershil: rol organisatie

Er lijken niet echt principiële verschillen te zijn, maar een belangrijk punt dat in de literatuur en expertgesprekken naar voren kwam, maar geen rol speelde in de co-creatiesessies, betrof de 'organisatiekant'. Dat is logisch, omdat de burger gewoon zijn behoeften uit, en niet zo veel ideeën heeft over de uitvoeringskant ervan. Met name in de expertgesprekken bleek dit echter een prangend punt. Voor vrijwel alle voorstellen om informatie 'meer op maat' te maken, geldt dat ze grote organisatorische consequenties hebben. Bij een project als 'prettig contact met de overheid', waarin overheden geleerd wordt om te communiceren als alternatief op 'besluiten verzenden', blijkt een noodzakelijke voorwaarde dat de top achter de verandering staat, dat er tijd en budget ter beschikking wordt gesteld en dat er een groot aantal 'belscripts' worden ontwikkeld. Uitvoeringsorganen die bezig zijn de dienstverlening te personaliseren, geven aan dat er nog heel veel geregeld moet worden als het gaat om delen van gegevens, dat het een grote organisatorische ingreep is als je je website gaat 'kantelen' (uitgaan van behoefte klant in plaats van de logica van de uitvoeringsorganisatie). Kortom, er is geen substantiële verbetering mogelijk, zonder de zaken structureel aan te pakken.

Hoewel er dus veel overeenkomsten zijn, kunnen we ook twee verschillen noteren:

Type doelen van minder belang voor doelgroep

Waar we in de literatuurstudie kwamen tot 6 typen communicatiedoelen die de overheid hanteert, blijken deze in de spontane beleving geen rol te spelen. Vanuit burgerperspectief blijken de onderwerpen regelgeving, gedrag/houding, kennis en dienstverlening min of meer tot zelfde soort wensen en verwachtingen te leiden op het gebied van informatie op maat, waarbij dienstverlening 'het verst' mag gaan. En bij 'informatie op maat', spelen algemene massamediale campagnes bij de burger hoegenaamd geen rol. Wel ziet men een status aparte voor communicatie in het geval van rampen of crisissituaties.

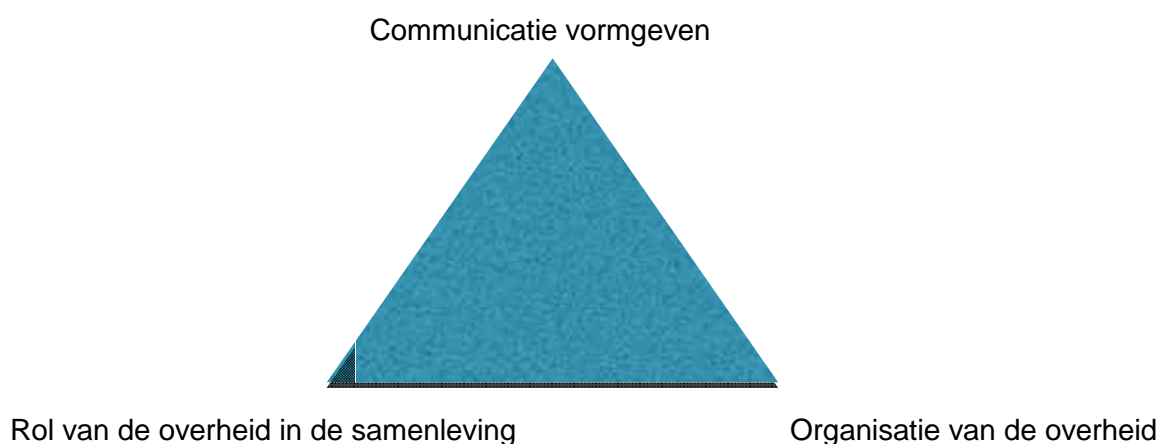
Wel blijkt dat de verschillende doelen soms onbedoelde 'cross over' effecten hebben. Bijvoorbeeld blijkt later uit de discussie dat burgers communicatie van het type 'uitleggen van aanvaard beleid', vaak ervaren als 'de politiek probeert zijn gelijk te halen'. Omdat de overheid als één geheel wordt gezien, heeft een dergelijk negatief stempel óók invloed op de wijze waarop informatie over regelgeving wordt gepercipieerd.

Andere blik op efficiency

Waar uit de literatuur en de gesprekken blijkt dat feitelijke kostenbesparing een belangrijk (neven)doel is bij digitalisering, blijkt dat voor de burgers het financiële argument veel minder zwaar weegt. Zij vinden dat de overheid goed moet communiceren, ook als dit veel meer geld kost. Zij interpreteren het begrip 'efficiënt' puur in termen van: zorgen dat de informatieoverdracht optimaal is, zodat je als burger zo min mogelijk hoeft te doen om de informatie tot je te nemen.

2 Drie hoofdaspecten

Ons inziens kunnen de overeenkomsten en ook de verschillen het beste worden uitgelegd aan de hand van de volgende drie aspecten, die ons inziens belangrijk zijn bij uitvoering van 'informatie op maat'. We illustreren aan de hand van de volgende driehoek de belangrijke overeenkomsten en verschillen :



Per hoekpunt geven we commentaar en definiëren we de belangrijke taken die op dat aspect spelen:

Het fundament: de rol van de overheid in de samenleving

Op grond van de literatuur lijkt het ons niet mogelijk om een goed programma 'informatie op maat' aan te leveren zonder dat er goed nagedacht wordt over hoe de overheid haar eigen rol ziet in de maatschappij en zonder dat de overheid nadenkt over hoe ze zich enerzijds tot de regelgeving en anderzijds tot de burger verhoudt. Ook hier noemen we weer als voorbeeld (maar dat is als pars pro toto) van het project 'prettig contact met de overheid'. Hieruit blijkt dat het mogelijk is als overheid om wel te staan voor de juridische betrouwbaarheid, maar tegelijkertijd af te stappen van het juridische perspectief als enige communicatiemodel. Dat vereist dat er 'aan de top' besluiten worden genomen. Wij denken dat een project 'informatie op maat' niet uit komt onder een dergelijke exercitie. Zeker ook omdat het meer 'persoonsgericht' maken van informatie per definitie betekent dat je verder van de wetstekst komt af te staan. In een organisatie met verregaande ministeriële verantwoordelijkheid zal dat moeilijk zijn.

Organisatie van de overheid

Een ander hoekpunt is de organisatie. Uit de literatuur en expertgesprekken komt zonneklaar naar voren dat iedere verandering richting 'op maat' consequenties heeft voor de organisatie. Alle 'best practices' hebben aspecten die op het niveau van organisatie liggen. Bij project 2020 wordt gezocht naar integratie tussen verschillende organisaties (koepelorganisaties, ministeries, uitvoeringsorganisaties), bij uitvoeringsorganisaties als de Belastingdienst en het UWV wordt de hele keten gekanteld: de dienstverlening en met name de 'klantreis' daarbinnen is leidend, in plaats van de interne organisatie. Dat vereist ook op organisatorisch niveau aanpassingen. Hetzelfde zal gelden als de informatie van rijksoverheid.nl op een 'vraaggestuurde' wijze wordt ontsloten. Er zullen dan discussies ontstaan over wie verantwoordelijk is voor welke informatie.

Communicatie vormgeven

Het derde hoekpunt is het meest pragmatische. Communicatie zal concreet moeten worden vormgegeven. Dat houdt in dat, op kennisniveau, bijvoorbeeld websites zullen moeten worden aangepast. Hoewel hierin verreweg de meeste arbeidsuren zullen gaan zitten, is het niet goed mogelijk dit te doen zonder de voorgaande twee punten mee te nemen.

Uitkomsten slotworkshop

In de laatste werksessie heeft de werkgroep gezamenlijk gewerkt aan oplossingsrichtingen voor drie knelpunten die uit het onderzoek waren gekomen:

- Het knelpunt 'techniek', de kunst om de juiste informatie op de juiste plek te krijgen;
- Het knelpunt 'contact', hoe zorg ik dat de burger zich gehoord voelt en ook iets kan met de informatie
- Het knelpunt 'rol van de overheid', hoe zorg ik dat de overheid beter wordt aangesloten op de veranderende samenleving.

We vatten de oplossingsrichtingen kort samen per knelpunt.

Oplossingsrichtingen knelpunt techniek

Het uitgangspunt van de oplossingen is dat de digitale mogelijkheden veel beter kunnen worden ingezet dan nu het geval is. Zowel de overheid als de burgers hebben het gevoel dat de toegenomen digitale media een rol kunnen spelen bij het op maat maken van informatie.

Een belangrijke randvoorwaarde voor het bieden van technische oplossingsrichtingen is dat de informatie autoriteit moet hebben, dat wil zeggen: betrouwbaar zijn en ook daadwerkelijk kloppen.

Vervolgens is een belangrijke constatering dat de informatie beter gestructureerd moet zijn. Het is op dit moment wel mogelijk om alles over bijvoorbeeld regelgeving te vinden, maar het ontbreekt aan 'principe 4 en 5: de informatie is niet vanuit het perspectief van de doelgroep geschreven maar vanuit het perspectief van de overheid en de informatie is vaak eerder 'algemeen' dan specifiek. Dit laatste is meteen de grootste moeilijkheid: je kunt alleen specifiek worden als je echt alles weet van de context.

De gedefinieerde stappen zijn:

- Bij een digitale oplossing die op maat is, is het een vereiste dat de informatie betrouwbaar en correct is en omdat men het vertrouwen moet kunnen hebben dat de informatie van de overheid echt klopt.
- Het is een stap te ver om alle informatie 'op maat te maken'. In plaats daarvan moet een kansrijk domein gekozen worden waarin wordt geëxperimenteerd met het digitaal op maat ontsluiten van de informatie.
- Er moet binnen dit domein ook aan 'verwachtingenmanagement' worden gedaan. De informatie wordt meer op maat dan ze was, maar kan niet 100% op de persoon worden geschreven. Er is dus soms nog zelfwerkzaamheid nodig.

- Er moet voor dat onderwerp meer samenhang worden aangebracht. Dat wil zeggen dat er 'pakketjes' met samenhangende informatie worden gemaakt. Deze pakketjes geven dus geen informatie op de persoon, maar helpen personen wel om beter te zien wat op hen van toepassing kan zijn. Daarbij kan ook worden gedacht aan push-berichten. Volgens het principe: je ontvangt informatie tenzij je aangeeft dat je het niet wilt.
- Er lijkt altijd behoefte aan menselijk contact of bevestiging of de informatie klopt en naar wens is. Mogelijk kan een 'geautomatiseerde chatfunctie' hier ook nog bij helpen.
- Om dit alles uit te kunnen voeren, moet een goed 'datamodel' moet worden gemaakt, dat vervolgens wordt getest.
- Overall kan het systeem niet helemaal 'zelflerend' worden, het is nodig om de 'mensenhand' in te zetten om analyses te maken. Het is ook nodig om testen uit te voeren.
- Binnen het onderwerp moet je de 80-20 regel toepassen: je probeert 80% al direct goed te bedienen (of als dat niet kan 60%). De resterende groep probeer je in ieder geval door te verwijzen.

Oplossingsrichtingen knelpunt contact

In feite borduren de oplossingsrichtingen voort op de technische oplossingen. Er wordt vanuit gegaan dat de meest voorkomende informatievragen 'gestandaardiseerd' kunnen worden aangeboden. De oplossingen voor dit knelpunt richten zich op die gevallen waarin standaardisering niet kan of niet werkt.

- Kernwoorden zijn empathie en maatwerk.
- Hierbij geldt de 80/20 regel. Je probeert 80% al direct op maat te bedienen door 'standaardisatie' die wel rekening houdt met verschillen in verwachtingen en wensen van (segmenten van) burgers).
- Daarbij wordt de informatie beter afgestemd op de doelgroep
 - Kantelen van de website, meer vanuit 'life events'
 - Integreren van kanalen als rijksoverheid.nl/overheid.nl/mijnoverheid.nl
 - Mensen ook sturen in de verschillende lagen, dus bijvoorbeeld een vraag aan rijksoverheid als het nodig is begeleiden naar het niveau van de gemeente.
- De resterende 20% wordt apart bediend. Kernoplossing voor deze 20% is het idee van een 'informatiemakelaar'. Dit is een soort case manager, die in staat is om de burger in contact te brengen met de juiste informatie. De telefonische voorlichters hoeven niet te worden opgeleid, ze weten al genoeg en zijn empathisch, maar ze hebben meer vrijheid nodig. Het streven 'afhandelen binnen 300 seconden' is niet realistisch als je meer op maat gaat werken
- Er is verbetering nodig van de telefonische ondersteuning bij ministeries. Die moeten een vraag over beleid niet zien als 'lastig', maar als nuttig. Als regel kan worden gesteld dat 9% van de vragen door het backoffice van de departementen moet worden behandeld.

- Er is mogelijk publiciteit nodig om deze oplossing te promoten.
- Er kan ook worden gedacht aan meer proactiviteit. Bijvoorbeeld naar aanleiding van het Monstertruck incident in Haaksbergen: informatie over vergunningenbeleid geven. Ook hier wordt gedacht aan 'opt out' vinkjes: je ontvangt informatie tenzij je het niet wilt.
- Er komt ook een feedback loop tussen telefonisch gestelde vragen en de website. Dus naar aanleiding van telefonische vragen wordt de website bijgesteld of feedback gegeven aan de opsteller van de regelgeving.
- Er wordt gedaan aan 'webcare'.

Oplossingsrichtingen knelpunt Rol van de overheid

Uitgangspunt van de oplossingsrichtingen voor het knelpunt 'Rol van de overheid' is dat het perspectief verandert van 'informatie op maat' naar 'beleid op maat'. Dit houdt in dat het beleid minder gedetailleerd wordt. De centrale overheid maakt de kaders en stelt de normen. In dat opzicht blijft de overheid dus 'leidend', maar de details worden zo mogelijk lokaal concreet ingevuld.

De overheid erkent dat het niet meer goed mogelijk is om alles centraal te regelen: steeds meer wordt de werkelijkheid situationeel. Daarbij is het mogelijk dat in de toekomst de ministeries zich nog meer rond maatschappelijke thema's organiseren.

Daarbij zijn de volgende stappen:

- De rijksoverheid gaat veel meer generieke regels stellen en de concrete uitwerking daarvan op een lager, regionaal niveau uitwerken voor een optimale aansluiting op de wensen van de doelgroepen. Daarbij is het essentieel dat lokale of regionale doorzettingsmacht wordt geborgd.
- De overheid geeft niet alle informatie zelf, maar stelt wel de eisen aan de kwaliteit van die informatie. Er komt een TenneT voor de informatiestructuur
- Dit kan niet in een keer. Er wordt wel een stip aan de horizon gezet, maar verder komen er pilots en experimentele settings.
- In deze experimenten beoefent de centrale overheid de kunst van het loslaten. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van lagere overheden
- Ook opvoeding en onderwijs kan worden benut: daar heeft het informeel leren (bij voorbeeld via you-tube filmpjes) ook een hoge vlucht genomen.
- In plaats van alles te besturen, gaat de overheid veel meer monitoren, en dat gebeurt op decentraal niveau. De centrale standaard monitors gaan steeds meer richting maatwerk
- Ook 'big data' gaan een rol spelen in het monitoren van de vele (405) decentrale monitoren.
- Daarbij zal DPC zich meer ontwikkelen tot 'spin in het web', en zal decentrale overheden ondersteunen bij het maken van analyses. Ze zal daarbij trends signaleren en ook duiden.

Verantwoording

1 Doel van het onderzoek, probleemstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek is inzicht te generen welke behoefte mensen hebben t.a.v. overheidsinformatie, op welke wijzen en op welke momenten ze deze willen ontvangen en wat dit ontvangersperspectief betekent voor de doorontwikkeling van de overheidsinformatievoorziening.

De probleemstelling kan als volgt geformuleerd worden:

Wat is de behoefte van burgers als het gaat om informatie van de overheid, en hoe en in welke vorm kan de overheid inspelen op deze behoefte?

Deze probleemstelling kan vertaald worden in de volgende onderzoeksvragen:

- Welke behoeften hebben burgers als het gaat om overheidsinformatie?
 - *Inhoudelijk*: aan welke informatie van de overheid hebben mensen in de Nederlandse samenleving behoefte (nu en met oog op de toekomst)? Op welke momenten zoekt en/of gebruikt de burger overheidsinformatie? Voor welke doeleinden (bijv. werk, studie, privé, maatschappelijke betrokkenheid) heeft de burger overheidsinformatie nodig? Bestaan er verschillen in informatiebehoefte tussen transactiegerichte en algemene overheidsinformatie? Zijn er nog andere relevante dimensies in informatiebehoefte te onderscheiden? In hoeverre is men op de hoogte van het huidige aanbod van informatie? Wat voor soort informatie mist men? Hoe moet de overheid omgaan met informatie die niet nadrukkelijk in een informatiebehoefte voorziet, maar die men volgens de overheid wel moet weten/kunnen vinden?
 - *Bronnen en kanalen*: waar vindt de burger nu zijn overheidsinformatie en meer specifiek, informatie afkomstig van de Rijksoverheid? In hoeverre is men bekend met de huidige kanalen (rijksoverheid.nl, 1400, MijnOverheid.nl, etc.)? Welke kanalen hebben zijn voorkeur (nu en in de toekomst)? Wat zijn relevante ontwikkelingen in het informatiezoekgedrag van mensen? Welke (andere) bronnen kent en gebruikt men? Voor welke (overheids)onderwerpen doet men dat? Op welke momenten is de overheid als duidelijk herkenbare afzender relevant voor burgers?
- Hoe kan de overheid inspelen op deze informatiebehoefte van mensen in de Nederlandse samenleving en welke vorm is daarvoor geschikt?
 - Hoe kan de informatie inhoudelijk het best worden afgestemd op de behoeften van (relevante segmenten in) de Nederlandse samenleving? Wat zijn relevante verschillen en overeenkomsten in informatiebehoeften tussen segmenten

- waarmee rekening dient te worden gehouden bij het vormgeven van 'informatie op maat'?
- Op welke plek verwachten mensen informatie van de Rijksoverheid (eigen middelen of in combinatie met informatie van commerciële partijen of andere overheden) en wat betekent dit voor de informatievoorziening door de overheid en de vorm waarin deze informatie wordt aangeboden?
 - Zijn er ervaringen vanuit commerciële partijen of andere overheden die voor de Rijksoverheid zinvolle inzichten kunnen opleveren als het gaat om 'informatie op maat'?
 - Hoe gaan relevante anderen (stakeholders, andere overheden – met name gemeenten - en commerciële partijen zoals aan de overheid gelieerde bedrijven als Achmea) om het vraagstuk 'informatie op maat'? Welke keuzes maken zij in het ontwikkelen van informatievoorziening vanuit ontvangersperspectief en zijn hieruit lessen te trekken voor de overheid?
 - Zijn er buitenlandse ervaringen die voor Nederland zinvolle inzichten bijdragen als het gaat om 'informatie op maat'?
 - Nederland is niet het enige land dat zich bezig houdt met vraagstukken van overheidsinformatie vanuit een ontvangersperspectief. Het is zinvol om aanvullend op bovenstaande onderzoeksvragen met betrekking tot de Nederlandse situatie ook te kijken naar goede voorbeelden en ervaringen in andere landen waar we ideeën uit kunnen genereren om in de Nederlandse context toe te passen.

2 Methode van onderzoek en uitvoering

Twee belangrijke constatering uit de probleemanalyse zijn voor de bepaling van de methode van groot belang geweest:

- We moeten niet bij het 'nu' blijven hangen, ook al omdat het 'nu' vaak een uitvergroting is van het verleden.
- Informatiebehoefte is niet alleen afhankelijk van een type persoon, maar ook van de context. Een klassieke persoonssegmentatiemodel kan daarom ons inziens niet volstaan. Eerder zou een soort 'gevalssegmentatie' (een typologie van type informatiebehoefte, bijvoorbeeld 'het hete hangijzer' (= CO2 opslag) of 'De laagbetrokken technische informatie over toekomst' (=pensioen communicatie).

Er is gekozen voor een gefaseerde aanpak van literatuuronderzoek, expertinterviews, co-creatiesessies en een slotworkshop.

De *eerste stap* was het ophalen van deze kennis over ontvangergerichte communicatie. Dit bestaat uit literatuuronderzoek en expert-interviews. In deze fase hebben we gekeken vanuit de vraag: wat kunnen wij van de literatuur leren voor ontvangergestuurde informatievoorziening? Hoe kunnen wij dit gebruiken bij

doorontwikkeling van onze visie? Doel van de eerste fase is om bouwstenen te formuleren voor de volgende fase. Met bouwstenen bedoelen we elementen die de richting kunnen bepalen van ontvangergerichte communicatie, bouwstenen voor een visie op dit onderwerp.

In de tweede fase werden de bouwstenen gebruikt om samen met burgers, opdrachtgever en enkele van de geïnterviewde deskundigen deze bouwstenen te verrijken, te toetsen en uit te breiden. Hiervoor gebruikten we niet het middel van *consultatie* (zoals bij: vragen van een mening) maar van *participatie* (samen met de doelgroep nadenken over hoe het zou kunnen). Daarbij gingen we niet op zoek naar alleen de 'gemiddelde' burger, maar zochten we ook 'poortwachters': burgers die door hun beroep of vrijwilligerswerk direct contact hebben met groepen burgers. Dit werd gedaan in twee co-creatiesessies met de verschillende betrokken partijen: ontvangers (burgers en professionals), experts (uit fase 1) en betrokkenen vanuit de ministeries. Door deze aanpak kon het niveau van rationalisaties worden overstegen en werden we in staat gesteld om boven individuele cases die gebaseerd zijn op een bepaald type ontvanger of een specifieke boodschap uit te stijgen.

Voor co-creatie is gekozen omdat dit zeer goed aansluit bij de onderzoeksvraag. Een strategie van co-creatie is namelijk wezenlijk anders dan de traditionele marketingaanpak, waarin het bedrijf 'zender' is en de consument 'ontvanger'. In de traditionele opvatting moet de zender zorgen dat zijn aanpak past bij de behoeften van de consument. Onderzoek leidt er toe dat het bedrijf de consument 'begrijpt' en dus ook beter kan 'zenden'. Bij co-creatie is de consument echter geen 'ontvanger' meer, maar een belangrijke meebouwer: consument en aanbieder creëren gezamenlijk waarde. Hierdoor zal ook de informatievoorziening beter worden aangepast op zowel de zender als de ontvanger.

De derde fase was een workshop met de opdrachtgever. In deze sessie konden we trechters naar heldere input voor een visie, en ook concrete input voor het beoogde doel.

3 Selectie

In totaal hebben wij gesproken met 12 experts. Voor de twee co-creatiesessies zijn in totaal 40 respondenten geselecteerd, 30 burgers en 10 professionals/bruggenbouwers. Uiteindelijk hebben 36 respondenten aan het onderzoek deelgenomen.

De respondenten zijn geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

Burgers: dwarsdoorsnede van de bevolking, gespreid naar

- Leeftijd:
 - 3 tussen 18 en 25
 - 3 tussen 25 en 35
 - 3 tussen 35 en 50
 - 3 tussen 50 en 65
 - 3 65+
- Opleiding
 - 5 laag
 - 5 midden
 - 5 hoog;
- Spreiding naar levensfasen: ook enkelen die plannen hebben voor trouwen, samenwonen. Kind (of deze gebeurtenis recent hebben meegemaakt)
- Geslacht: helft man, helft vrouw;
- Burgers die onlangs actief informatie van de overheid gezocht hebben en burgers die het meer op een 'passieve manier' hebben ontvangen;
- Burgers met een eigen huis en burgers met een huurhuis (hoeft niet evenredig);
- Spreiding naar burgers in loondienst, freelancers, werkzoekenden, et cetera;
- Spreiding naar inkomensniveau;
- Spreiding naar werkzaam in commerciële of niet commerciële sector;
- Spreiding naar mensen die vooral naar actualiteitenprogramma's/nieuws/achtergronden/documentaires kijken en mensen die vooral amusementsprogramma's kijken.

Professionals: de bruggenbouwers

Wij zijn op zoek naar personen die te maken hebben Informatievoorziening vanuit ontvangersperspectief en hier door hun beroep ervaring mee hebben opgedaan. Dus mensen die zich vanuit hun professie of vrijwilligerswerk bezighouden met communiceren met de doelgroep en hierbij het perspectief van de doelgroep in zicht houden

Wij denken aan:

- Iemand die bij de gemeente werkt en aan informatievoorziening doet (dus bijvoorbeeld werkt bij Burgerzaken)
- Adviseur pensioenen;
- Buurthuismedewerker;
- Iemand bij een kinderopvang die aanspreekpunt is voor ouders;
- Iemand die informatie verstrekt bij bijvoorbeeld een pretpark;
- Een journalist bij een buurtkrant;
- Iemand die werkt achter de receptie in een ziekenhuis;
- Een website bouwer;
- Medewerker VVV;
- Doktersassistente;
- Woordvoerder van studentensteunpunt;

- Persvoorlichter van een bedrijf;
- Et cetera

De groep professionals of bruggenbouwers heeft zich in de weken voorafgaande aan de cocreatie verdiept in het onderwerp, zodat zij een constructieve rol konden spelen in de co-creatie.

De respondenten zijn geworven door een gespecialiseerd selectiebureau. Alle respondenten hebben een onkostenvergoeding voor hun deelname ontvangen. Een gedetailleerd respondentenoverzicht is opgenomen in de bijlagen.

4 Algemeen

Het rapport is tot stand gekomen op basis van een uitgebreide analyse van de bevindingen. Hoewel het om een geïntegreerde aanpak gaat, hebben we de drie fasen apart gerapporteerd. De eerste fase betreft het niveau van literatuuronderzoek en expertinterviews. Hierin hebben we op grond van de literatuur en de gesprekken een analyse gemaakt van wat Informatie op maat feitelijk betekent, en welke bouwstenen hierin een rol kunnen spelen. De tweede fase betreft het verslag van de co-creatiesessies. Deze fase levert een heldere blik op de bouwstenen vanuit de behoeften van de doelgroep. De derde fase betreft de synthese: uit welke basisscenario's voor overheidscommunicatie kunnen we kiezen. Daarmee biedt het rapport houvast voor de besluitvorming.

Ferro Explore! is lid van de MOA (Marktonderzoekassociatie) en ESOMAR, als ook van de Research Keurmerkgroep, en respecteert de bijbehorende richtlijnen voor kwalitatief marktonderzoek, zoals weergegeven in de ICC/ESOMAR gedragscode. Ook is Ferro Explore! gecertificeerd volgens de internationale normen ISO 9001 en NEN-ISO 20252 (de laatste betreft de norm die de Research Keurmerkgroep vereist en die speciaal is ontwikkeld voor de marktonderzoekbranche).

Bijlage I: Overzicht gesproken experts

De gesprekspartners zijn gekozen in overleg met DPC. In alfabetische volgorde:

Klaus van den Berg, Market Research, Strategy, Trends

Irene Costera Meijer, Professor journalistiek VU

Boudewijn Dominicus, Manager Concerncommunicatie Belastingdienst

Bernadette Elbers, hoofd afdeling communicatie Tilburg

Alexander van Deursen, Universitair Docent Universiteit Twente

R.B. van der Net, Hoofd digitale dienstverlening UWW

Gedi Schrijver, Woordvoerder KLM

Anthony Simon, Head of digital Communications of 10, Downingstreet UK

Niels Jorgen Thogersen, retired director of communication at the European Union

Henk Wolbers, Account manager Google

Lynn van der Velden, Projectleider Prettig contact met de overheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken.

Larissa Zegveld, Directeur Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten

Bijlage II: Respondentenoverzicht

Algemeen publiek sessie 1:

Sekse	Leeftijd	Opleiding	Beroep	Woonplaats
V	27	Mbo	Zorgmw	Amsterdam
M	41	Hbo	Manager	Amsterdam
M	26	Hbo	Student	Amsterdam
M	30	Hbo	Zzp	Amsterdam
V	67	Mulo	Aow	Amsterdam
M	76	Mulo	Aow	Amsterdam
M	63	Lbo	Autospuiter	Diemen
M	54	Lbo	Planner	Diemen
V	47	Hbo	Kinderleidster	Marken
M	65	Lbo	Aow	Amsterdam
V	25	Wo	Werkvoorbereider	Almere
V	37	Mbo	Receptioniste	Amsterdam
V	19	Mbo	Scholiere	Amsterdam

Algemeen publiek sessie 2

Sekse	Leeftijd	Opleiding	Beroep	Woonplaats
M	42	Hbo	Piloot	Hoofddorp
M	25	Mbo	Kok	Amstelveen
V	30	Wo	Juriste	Amsterdam
V	36	Mbo	Zorgsector	Purmerend
V	66	Mulo	Aow	Amsterdam
M	67	Mulo	Aow	Abcoude
V	53	Lbo	Tussen Banen	Amsterdam
M	65	Lbo	Aow	Amsterdam
M	57	Lbo	Huisman	Zwanenburg
V	40	Mbo	Zzp	Aalsmeer
M	28	Hbo	Recruiter	Uitgeest
M	25	Hbo	Docent	Amsterdam
V	21	Wo	Manager	Haarlem
V	53	Mbo	Zzp	Wormer

Bruggebouwers/professionals:

Sekse	Leeftijd	Opleiding	Beroep	Woonplaats
V	36	Wo	Juridisch Acc Manager	Diemen
V	31	Mbo	Doktersass	Amsterdam
V	52	Hbo	Manager Arbo	Alphen Ad Rijn
V	39	Mbo	Projectleider Bouw	Landssmeer
V	33	Mbo	Kinderopvang	Amsterdam
V	48	Hbo	Adviseur Cwi	Uithoorn
M	43	Hbo	Adviseur Financiën	Neuw Vennep
M	29	Hbo	Websites	Amsterdam
V	63	Wo	Vrijwilliger Wijk	Amsterdam
M	56	Mbo	Sportbuurtwerker	Amsterdam