



2019

# Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening

Literatuurstudie en modeltoets

2019

## Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening Literatuurstudie en modeltoets

Datum 23 september 2019

Versie 1.0

Status Eindversie



Dr. Willem Pieteron



Pieteron, Ltd. / Center for eGovernment Studies. I.s.m. Kantar Public



willem@pieteron.com

Dit document bevat de literatuurstudie en modeltoets van het onderzoek "Oordeel Burgers en Ondernemers over Overheidsdienstverlening 2019". Het onderzoek is uitgevoerd door Pieteron, Ltd / Center for eGovernment Studies, in samenwerking met Kantar Public. Opdrachtgever is de Directie Informatiesamenleving & Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

# Managementsamenvatting

## Inleiding en achtergrond

Onder druk van digitalisering en maatschappelijke veranderingen verandert de samenleving snel en dit is van invloed op de dienstverlening van de overheid. Om tegemoet te komen aan deze veranderingen is in 2018 de agenda digitale overheid NL DIGibeter gelanceerd. Deze 'rolling agenda' is in 2019 verder aangescherpt. Bij de realisatie van de agenda is het belangrijk om gedegen inzichten te hebben in het oordeel van burgers en ondernemers over de dienstverlening van de overheid. Deze directe aanleiding leidt tot de volgende onderzoeksdoelen:

1. Het ontwikkelen van een toetsbaar onderzoeksmodel waarmee het oordeel van burgers en bedrijven over overheidsdienstverlening valide gemeten kan worden.
2. Het uitvoeren van een grootschalige meting van de kwaliteit van overheidsdienstverlening onder burgers en bedrijven om de stand van zaken in 2019 te meten.
3. Het toetsen van het onderzoeksmodel met behulp van de in deze meting verzamelde data om daarmee het model te valideren.

Om deze doelen te realiseren is in opdracht van de Directie Informatiesamenleving & Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tussen april en augustus 2019 onderzoek uitgevoerd naar het oordeel over de dienstverlening van de overheid door burgers en bedrijven in Nederland. Dat onderzoek bestaat uit een drietal deelonderzoeken:

1. Een literatuurstudie om in kaart te brengen welke variabelen het oordeel over dienstverlening bepalen en welke ervaringen er zijn in andere landen.
2. Een kwalitatief onderzoek, uitgevoerd door Kantar Public, waarin 38 burgers en bedrijven in vijf focusgroepen zijn bevraagd over hun ervaringen met overheidsdienstverlening en oordeel over verschillende aspecten daarvan.
3. Een grootschalig kwantitatief onderzoek, uitgevoerd door Kantar Public, waarin 3702 respondenten zijn bevraagd over hun oordeel over de overheidsdienstverlening.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van die delen van het onderzoek die betrekking hebben op onderzoeksdoelen één en drie. Meer concreet betekent het dat dit rapport de resultaten van de literatuurstudie (deelonderzoek 1) beschrijft. Op basis van dit deelonderzoek is een model opgesteld dat naar aanleiding van het tweede deelonderzoek verder verfijnd is. Op basis van het derde deelonderzoek is het model getoetst en wordt in dit rapport op dat model gereflecteerd.

## Literatuurstudie

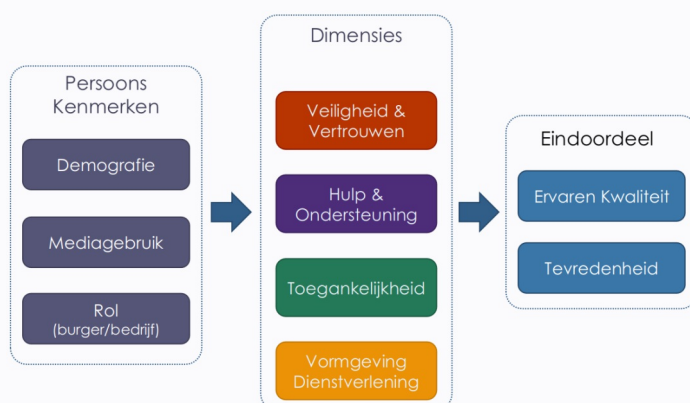
De literatuurstudie laat zien dat er een veelheid van modellen bestaat die het oordeel over overheidsdienstverlening beschrijven. Deze modellen richten zich in het algemeen op verschillende elementen van de dienstverlening en in de tijd is de focus van deze modellen geëvolueerd. Zo staan aspecten die te maken hebben met veiligheid en privacy tegenwoordig meer centraal dan in het verleden. Ook lopen modellen die zich richten op online en andere vormen van dienstverlening vaak uiteen. Daaronder ligt een veelheid aan variabelen die in de verschillende (academische) onderzoeken een rol spelen. Ook laat het onderzoek zien dat het oordeel over dienstverlening geen enkelvoudig concept is maar meervoudig. Vaak worden concepten als 'kwaliteit' en 'tevredenheid' gebruikt om het oordeel te meten.

In praktijkonderzoek ligt de focus veelal op het meten van het oordeel en minder op de voorspellende variabelen. Ook is er een sterkere nadruk op het kanaal waarmee de dienstverlening plaatsvindt. Dit onderzoek laat zien dat het oordeel over dienstverlening in de tijd weinig verandert, maar de aard van die dienstverlening wel. Dienstverlening is meer online en digitaal en daarmee verschuiven de verwachtingen ten aanzien van deze dienstverlening.

In het beleid vinden ook verschuivingen plaats. In het verleden lag dat in eerste instantie op het ontdekken van de mogelijkheden van het internet, gevolgd door het centraal stellen van dat internet. Inmiddels is het beeld meer genuanceerd en staan verschillende aspecten centraal, zoals toegankelijkheid, regie op gegevens en persoonlijke dienstverlening. Wel laat ook de analyse van het beleid zien dat er een veelheid aan onderliggende variabelen is die geacht worden een rol te spelen bij het oordeel over de dienstverlening.

## Kwaliteitsmodel

Op basis van de literatuur is een initieel kwaliteitsmodel opgesteld. Dit model kent twee uitkomst (afhankelijke) variabelen: kwaliteit van (daarbij gaat het om de inhoud van de dienstverlening) en tevredenheid met (de vorm van de dienstverlening). Over de bepalende (onafhankelijke) variabelen is meer onzekerheid ten aanzien van het onderzoek. In het kwalitatieve onderzoek blijkt dat niet alle variabelen in de ogen van de respondenten van belang zijn. Daarnaast blijkt dat niet alle mogelijke variabelen om pragmatische redenen (lengte van de vragenlijst) meegenomen kunnen worden in het onderzoek. Het uiteindelijke *hybride* onderzoeksmodel is daarmee een compromis tussen wat belangrijk is volgens de literatuur én in de praktijk is te onderzoeken (zie *Figuur 1*).



*Figuur 1. Het getoetste kwaliteitsmodel.*

De vier kwaliteitsdimensies worden gevormd door een 18-tal verschillende kwaliteitskenmerken (zie *Figuur 2*).



*Figuur 2. De kwaliteitsdimensies en kwaliteitskenmerken.*

## Modeltoets

Het model is getoetst aan de hand van de data verzameld in het kwantitatieve onderzoek. Daarbij is gekeken naar a) de betrouwbaarheid van de dimensies, b) de toets van het model als geheel en c) vervolgens de evaluatie en kritische reflectie daarop.

Resultaten laten zien dat:

- ❖ De betrouwbaarheid van de dimensies goed is.
- ❖ Het model de beide variabelen goed voorspelt. Hierbij spelen de dimensies een grotere rol dan de persoonskenmerken en zijn verschillende dimensies van invloed op kwaliteit en tevredenheid:

➤ Kwaliteit

Wordt primair bepaald door veiligheid en vertrouwen, gevolgd door de vormgeving van dienstverlening, hulp en ondersteuning en toegankelijkheid.

➤ Tevredenheid

Wordt achtereenvolgens bepaald door vormgeving van dienstverlening, toegankelijkheid, hulp en ondersteuning en dan veiligheid en vertrouwen.

Tegelijkertijd constateren we dat, ondanks de goede prestaties van het model, het geen perfect model is. Toekomstig onderzoek kan helpen het model verder aan te scherpen.

# Inhoudsopgave

1.	Inleiding	7
2.	Literatuurstudie	10
	1. Wetenschappelijke literatuur	10
	2. Praktijkonderzoek	15
	3. Dienstverleningsbeleid	22
3.	Kwaliteitsmodel en kader	31
	1. Onderzoeksraamwerk en kwaliteitsmodel	31
4.	Modeltoets	37
	1. Het model	37
	2. Modeltoets	38
	Bijlagen	42
	Bijlage 1   Adoptiemodellen	42
	Bijlage 2   Modellen en variabelen	43
	Bijlage 3   Beleid	45
	Bijlage 4   Dimensies	46
	Literatuur	47

# 1 Inleiding

## Aanleiding

Onder druk van digitalisering en maatschappelijke veranderingen verandert de samenleving snel en dit is van invloed op de dienstverlening van de overheid. Om tegemoet te komen aan deze veranderingen is in 2018 de agenda digitale overheid NL DIGIbeter gelanceerd. Deze 'rolling agenda' is in 2019 verder aangescherpt. Bij de realisatie van de Agenda is het belangrijk om gedegen inzichten te hebben in het oordeel van burgers en bedrijven over de dienstverlening van de overheid.

Om deze reden is in opdracht van de Directie Informatiesamenleving & Overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tussen april en augustus 2019 onderzoek uitgevoerd naar het oordeel over de dienstverlening van de overheid door burgers en bedrijven in Nederland. Kantar Public (Kantar) heeft daarbij zorg gedragen voor het veldwerk en heeft inhoudelijk meegedacht. Het programma Mens Centraal heeft kritisch meegekeken bij de uitvoering van het onderzoek voor meer informatie.

## Aanpak en deelonderzoeken

Het onderzoek bestaat uit een drietal deelonderzoeken:

1. Een literatuurstudie om in kaart te brengen hoe, vanuit het perspectief van burgers en bedrijven, het oordeel gemeten kan worden, welke factoren daaraan een bijdrage leveren en wat de uitkomsten van eerder onderzoek op dit terrein zijn. Dit heeft geleid tot de eerste versie van een *kwaliteitsmodel* (zie onder) om het oordeel over dienstverlening te meten.  
→ Deze literatuurstudie vormt het eerste deel van deze rapportage.
2. Een kwalitatief onderzoek, uitgevoerd door Kantar Public, waarin 38 burgers en bedrijven in vijf focusgroepen zijn bevroegd over hun ervaringen met overheidsdienstverlening en oordeel over verschillende aspecten daarvan. Dit heeft geleid tot een aanscherping van het *kwaliteitsmodel* en input voor de vragenlijst van het derde deelonderzoek.  
→ De resultaten van de focusgroepen zijn in een aparte rapportage gepubliceerd. In het huidige rapport verwijzen we hiernaar met de term 'kwalitatieve rapportage'.<sup>1</sup>
3. Een grootschalig kwantitatief onderzoek, uitgevoerd door Kantar Public, waarin 3702 respondenten (3120 burgers en 582 bedrijven) zijn bevroegd over hun oordeel over de overheidsdienstverlening.  
→ Op basis van de resultaten van het vragenlijstonderzoek heeft Kantar een rapport gepubliceerd met een overzicht van de beschrijvende resultaten van het onderzoek. Hiernaar verwijzen we met de term 'kwantitatieve rapportage'.<sup>2</sup>  
→ De modeltoets vormt het tweede deel van deze rapportage.  
→ De drie deelonderzoeken zijn samengevat, met daarbij conclusies en aanbevelingen in een eindrapport. Hiernaar verwijzen we met de term 'eindrapport'.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Kwaliteit van overheidsdienstverlening 2019, kwalitatief focusgroeponderzoek Yolanda Schothorst (2019), Kantar Public, H6892.

<sup>2</sup> Kwaliteit van overheidsdienstverlening 2019, kwantitatief vragenlijstonderzoek Dieter Verhue en Lenneke Nieuwenhuizen (2019), Kantar Public, H7032.

<sup>3</sup> Pieterse, W. (2019). Oordeel Burgers en Bedrijven over Overheidsdienstverlening 2019. Eindrapport.

## Onderzoeksdoelen

Met de nieuwe digitale agenda (NL DIGIbeter) en onder druk van digitalisering en maatschappelijke veranderingen, neemt de roep om nieuwe inzichten vanuit het perspectief van burger en bedrijf toe. Deze kunnen dienen als ‘baseline’ nu de uitvoering van NL DIGIbeter op gang komt en als input voor de verder invulling van de agenda en eventuele andere beleidsinitiatieven op het gebied van overheidsdienstverlening. Daarnaast kan een valide nieuw onderzoek de basis vormen voor een instrument dat eventueel herhaaldelijk gebruikt kan worden om de ervaren kwaliteit te meten en eventuele verschillen vast te stellen. Deze directe aanleiding geeft aanleiding tot de volgende onderzoeksdoelen:

1. Het ontwikkelen van een toetsbaar onderzoeksmodel waarmee het oordeel van burgers en bedrijven over overheidsdienstverlening valide gemeten kan worden.
2. Het uitvoeren van een grootschalige meting van de kwaliteit van overheidsdienstverlening onder burgers en bedrijven om de stand van zaken in 2019 te meten.
3. Het toetsen van het onderzoeksmodel met behulp van de in deze meting verzamelde data om daarmee het model te valideren.

## Deze rapportage

In dit rapport staan het eerste en laatste onderzoeksdoel centraal. Dat is in de eerste plaats de ontwikkeling van het onderzoeksmodel (voortaan: “kwaliteitsmodel”) op basis van een literatuurstudie. Die literatuurstudie bestaat uit een drietal elementen:

- a) De wetenschappelijke literatuur, om inzichten te krijgen over een wetenschappelijk verantwoorde wijze van het meten van het oordeel over dienstverlening, het ontwerp van kwaliteitsmodellen en onderliggende factoren.
- b) De praktijkliteratuur, zoals relevante en recente, meer praktische, onderzoeken op het gebied van overheidsdienstverlening om inzichten te krijgen over die aspecten die in Nederland spelen en, eventueel, de wetenschappelijke literatuur aanvullen.
- c) Relevante beleidsdocumenten om het model in te kaderen in de Nederlandse beleidscontext én het model aan te vullen met relevante variabelen zoals deze afgeleid kunnen worden uit beleidsdocumentatie.

Aan de hand daarvan is een eerste versie van het kwaliteitsmodel opgesteld. Dit model is stevig verankerd in een onderzoekskader. Dit kader beschrijft relevante inzichten uit wetenschap en praktijk die helpen bij de keuzeverantwoording achter het onderzoeksinstrument en ervoor zorgen dat al in de ontwerpfase van het instrument de kwaliteit centraal staat. Daarbij gaat het om:

- De keuze voor relevante afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Denk daarbij aan de belangrijkste variabelen die indicatief zijn voor de ervaren kwaliteit van overheidsdienstverlening door burgers, alsmede de belangrijkste factoren die deze kwaliteit voorspellen.
- De keuze voor relaties in het onderzoek. Denk daarbij aan correlaties en causale relaties, directe en gemedieerde relaties. Deze keuzes zijn belangrijk om schijnresultaten te voorkomen en om de kans te vergroten dat beleidskeuzes en -interventies volgend uit het onderzoek effect hebben.
- De keuze voor achtergrondvariabelen en respondentkenmerken die tot de belangrijkste verschillen op groepsniveau kunnen leiden en afhankelijke en onafhankelijke variabelen kunnen beïnvloeden.

Vervolgens is dat model verfijnd aan de hand van het kwalitatieve onderzoek. Deelnemers aan dat kwalitatieve onderzoek is bijvoorbeeld gevraagd in hoeverre bepaalde variabelen in het model relevant zijn en waarom wel/niet. Op basis daarvan is het model aangepast om vervolgens getoetst te worden. Het tweede onderzoeksdoel is deze toets van dat model aan de hand van de ten behoeve van de tweede doelstelling verzamelde data. Hierin is de kwaliteit van de onderliggende dimensies vastgesteld en vervolgens is het model als geheel getoetst.



### Illustratie variabelen en relaties

Om deze factoren en keuzes te illustreren, zie (Figuur 3) hieronder. In deze figuur is “Ervaren Kwaliteit” de afhankelijke variabele, oftewel de ‘eindvariabele’ die we willen meten. Deze variabele wordt beïnvloed door de mate waarin dienstverlening als ‘Toegankelijk’ ervaren wordt (onafhankelijke variabele). Eerder onderzoek laat zien dat Toegankelijkheid de Ervaren Kwaliteit bepaald en niet andersom. Toegankelijkheid wordt vervolgens beïnvloed door het Opleidingsniveau van de respondenten alsmede hun niveau van Digitale Vaardigheden. Opleiding is daarnaast van invloed op de Digitale Vaardigheden en heeft dus een directe en gemedieerde invloed op Toegankelijkheid.



Figuur 3. Illustratie van model en relaties.

Het uiteindelijke onderzoeksmodel dat voortvloeit uit het onderzoekskader is geen zuiver wetenschappelijk model, het vloeit voort uit inzichten uit verschillende soorten van literatuur. Het is daarmee een *hybride* model. Hiermee wordt bedoeld dat de focus niet ligt op theorievorming en/of toetsing, maar om onderzoek dat praktisch nut moet hebben en moet aanhaken bij beleidsdoelstellingen. Het is echter wel wetenschappelijk verantwoord. Daarmee wordt bedoeld dat het model aansluit bij relevante wetenschappelijke inzichten en het onderzoeksproces aan wetenschappelijke normen voldoet. Denk daarbij aan de omvang van de steekproef, vraagstelling en de analyse van de data.

## Leeswijzer

De rest van dit eindrapport bestaat uit een drietal delen:

- In Deel 2 Literatuurstudie worden de voornaamste uitkomsten van de literatuurstudie besproken en dit wordt gedaan aan de hand van de drie hierboven beschreven onderdelen.
- In Deel 3 Kwaliteitsmodel en kader wordt het initiële kwaliteitsmodel gepresenteerd en wordt dit verfijnd op basis van het kwalitatieve onderzoek.
- In Deel 4 Modeltoets worden de resultaten van de modeltoets gepresenteerd en wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het model.

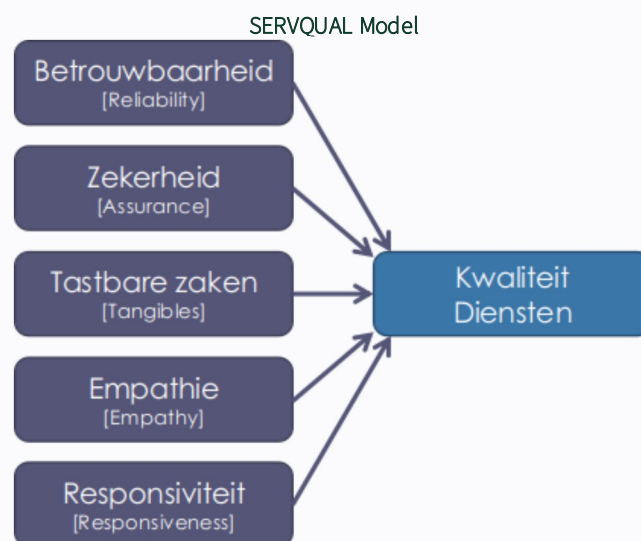
# 2 Literatuurstudie

## 1. Wetenschappelijke literatuur

In het eerste hoofdstuk van dit tweede deel worden de voor het onderzoek relevante wetenschappelijke inzichten besproken. Daarbij wordt ingegaan op de ontwikkelingen rondom servicemodellen, digitale dienstverlening en kanalen. Dit is niet bedoeld als gestructureerde literatuurstudie of meta-analyse, maar als overzicht van de meest relevante ontwikkelingen die input geven voor het kwaliteitsmodel en onderliggende kader.

### Van SERVQUAL tot kanaalgebruik

Een van de eerste, meest bekende en meest onderzochte modellen op het gebied van kwaliteit van diensten is het SERVQUAL model<sup>i</sup> (Figuur 4). Dit is ontwikkeld in de jaren 80 tijdens de opkomst van de diensteneconomie en service marketing.



Figuur 4. SERVQUAL model

Ook binnen de context van overheidsdienstverlening werd het model snel populair en is dan ook veelvuldig gebruikt voor het meten van de gepercipieerde kwaliteit van overheidsdienstverlening<sup>ii</sup>. Toch is het model niet zonder kritiek. Zo wordt de structuur in 5 dimensies zoals hierboven weergegeven niet ondersteund in de meeste onderzoeken<sup>iii</sup>. Ook is niet duidelijk of SERVQUAL nou vooral als beschrijvend model (bijvoorbeeld ter diagnose) of als voorschrijvend model (bijvoorbeeld om kwaliteit te kunnen voorspellen) gezien moet worden<sup>iv</sup>. In reactie hierop werden nieuwe modellen ontwikkeld, waarvan SERVPERF<sup>v</sup> een bekende is, hierin staat niet langer de *kwaliteit* van dienstverlening centraal, maar de *prestatie* (performance).

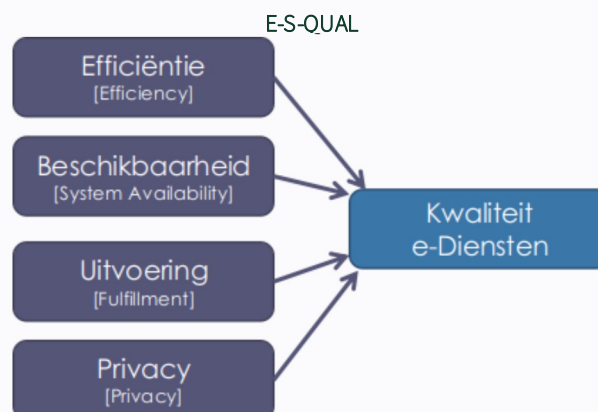
- De eerste onderzoeken op het gebied van kwaliteit van dienstverlening leren ons vooral dat:
- 'kwaliteit' van dienstverlening een multi-dimensioneel concept is, zonder dat duidelijk is welke variabelen precies van invloed zijn op deze kwaliteit.
  - niet direct duidelijk is welke afhankelijke variabele nu het meest belangrijk is bij het meten van dienstverlening, zo komen kwaliteit en prestatie voor.

Medio jaren 90 van de vorige eeuw verandert het dienstverleningslandschap grondig, wanneer het internet opkomt en daarmee nieuwe dienstverleningskanalen ontstaan waarvan ook de overheid al snel gebruik maakt<sup>vi</sup>. Dit leidt tot een tweetal ontwikkelingen in het onderzoek. De eerste is een sterke nadruk op de adoptie van het internet in de context van (overheids)dienstverlening. De bekendste modellen die hieruit voortkomen zijn:

- Technology Acceptance Model (TAM)
  - Diffusion of Innovations Theory (DOI)
  - Unified Theory of Acceptance and Use of Technology (UTAUT)
- (zie **Bijlage 1** voor een overzicht van deze drie modellen)

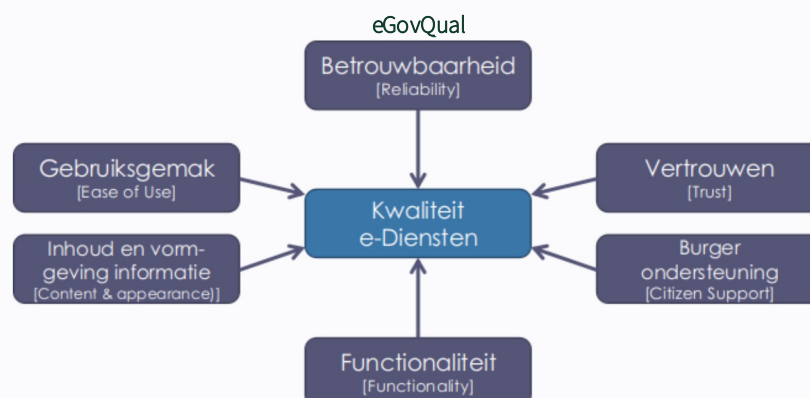
Een meer blijvend effect van het onderzoek dat gebruikt maakt van deze modellen is dat kanaalspecifieke variabelen (zoals gebruiksgemak en de doelmatigheid van het kanaal) een meer blijvende plek vinden in de theorievorming en onderzoek op het gebied van dienstverlening.

Een tweede ontwikkeling is dat modellen ontstaan die specifiek gericht zijn op de kwaliteit van online dienstverlening. Een van de bekendere is het E-S-QUAL model<sup>vii</sup> (Figuur 5):



Figuur 5. Het E-S-QUAL model

Op basis dit model en (o.m.) SERVQUAL ontstaan in deze tijd verschillende modellen die ingaan op de kwaliteit van elektronische overheidsdienstverlening. Zo ontstaan modellen zoals eGovQual<sup>viii</sup> (Figuur 6) en derivaten van SERVQUAL gericht op de kwaliteit van overheidswebsites, zoals eGov SERVQUAL.



Figuur 6. Het eGovQual model

Een vergelijkbaar model is het model voor evaluatie van eGov services<sup>ix</sup> dat online dimensies definieert analoog aan de traditionele SERVQUAL dimensies:

SERVQUAL	Evaluatie eGov services
Tangibles	Website Design
Reliability	Reliability
Responsiveness	Responsiveness
Assurance	Security/Privacy
Empathy	Customization
	Information
	Ease of use

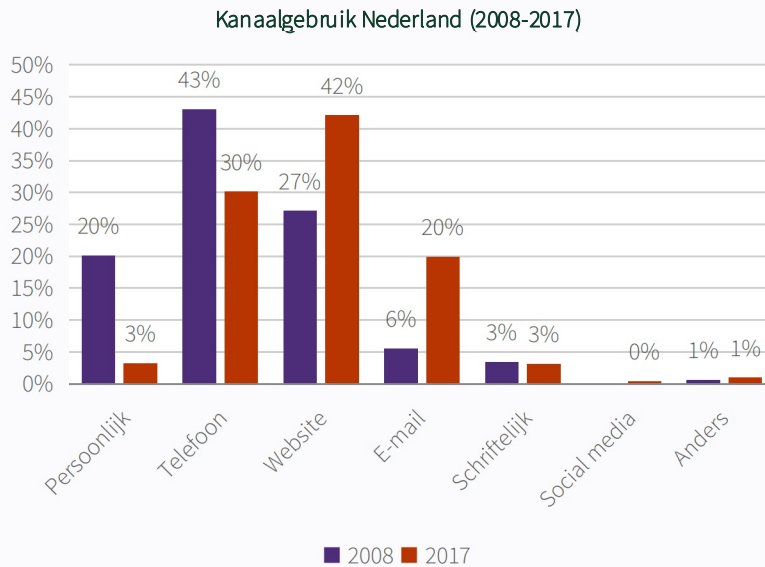
Tabel 1. Dimensies SERVQUAL en Evaluatie eGov services

Een overzicht van variabelen uit de verschillende modellen is opgenomen in **Bijlage 2**. Dat overzicht laat zien dat het aantal mogelijke variabelen in de loop der jaren enorm is toegenomen. Dit komt enerzijds omdat het dienstverleningslandschap meer complex geworden is, bijvoorbeeld in de toename van het aantal dienstverleningskanalen. Anderzijds verschuiven de accenten over het belang van aspecten in het onderzoek en komen daar nieuwe accenten bij. Zo boet een variabele als ‘Tangibles’ uit het originele SERVQUAL model, in een wereld waarin persoonlijk contact minder belangrijk wordt, aan belang in. Variabelen als veiligheid, privacy en vertrouwelijkheid worden juist belangrijker, mede door nieuwsberichten over datalekken, diefstal van persoonsgegevens en hackers. In **Bijlage 2** zijn vooral modellen opgenomen van de laatste 10 jaar om daarmee een relevant en bijdetijds overzicht te geven.

## Problemen met modellen

Hoewel er dus een veelheid aan modellen gekomen is, ontstaan daar ook een aantal problemen. Het eerste probleem is dat de meeste modellen puur theoretisch zijn, of slechts gedeeltelijk en/of eenmalig getoetst worden. Daarmee ontbreken daadwerkelijk betrouwbare en valide inzichten over deze modellen. Een tweede probleem is dat de meeste modellen niet worden bijgewerkt (ge-update) in de tijd. Hiermee doen de modellen geen recht aan het snel veranderende dienstverleningslandschap. Ook ontstaat hier het beeld dat wetenschappers eerder geneigd zijn een ‘eigen’ model te presenteren, in plaats van voort te borduren op reeds gedaan werk.

Ten derde hebben al deze modellen gemeen dat ze zich richten op de *online* dienstverlening en zich daarmee kanaalafhankelijk opstellen. Hiermee ontstaan twee problemen. De eerste is dat inzichten over de kwaliteit van één kanaal vermoedelijk niet representatief zijn voor de dienstverlening als geheel. De tweede is dat er bepaalde afhankelijkheden bestaan tussen de verschillende kanalen. Zo laat onderzoek<sup>x</sup> zien dat over tijd behoorlijke verschuivingen plaatsvinden in het kanaalgebruik van burgers. Het onderzoek van Pieterse en Ebbers (Figuur 7) laat zien dat in Nederland in 10 jaar tijd de meest gebruikte kanalen voor contact met de overheid verschoven zijn in de richting van de elektronische dienstverleningskanalen (website en email), maar dat de elektronische kanalen de ‘traditionele’ kanalen niet compleet vervangen. Dit beeld komt overeen met eerder onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>xi</sup> (zie Hoofdstuk 3).



Figuur 7. Kanaalgebruik in Nederland in 2008 en 2017

lets soortgelijks is te zien in Canada waar het gebruik van kanalen tussen 2014 en 2018 vergeleken kan worden. In dit geval betreft dat het persoonlijke, telefonisch en websitekanaal.

	2014	2018
Persoonlijk	37%	33%
Telefonisch	29%	29%
Website	25%	26%

Tabel 2. Kanaalgebruik Canada (zie<sup>xii</sup>).

Een ander Canadees onderzoek (2014) analyseert de keuze voor verschillende kanalen binnen deze context en stelt dat de keuze voor het kanaal afhangt van een viertal factoren:

- De digitale kloof  
Dit zijn factoren gerelateerd aan het gebruik van digitale technologie en vaardigheden.
- Gebruikerstevredenheid  
Daarmee gaat het om de perceptie van dienstverlening en de tevredenheid met recente contacten.
- De aard van de interactie en dienst  
Zoals de aard van een probleem of informatiebehoefte.
- Veiligheid en privacy  
Variabelen die te maken hebben met bescherming van informatie en privacy.

Hiermee wordt ook meteen de complexiteit van de relatie tussen het kanaal en de dienstverlening duidelijk. Niet alleen heeft de aard van de dienst een invloed op het gebruik van het kanaal, maar het daadwerkelijke gebruik van het kanaal leidt daarnaast tot ervaringen (en een tevredenheid met de dienstverlening) die toekomstig gedrag weer beïnvloeden. Deze relatie is in diverse andere onderzoeken aangetoond<sup>xiii</sup>.

Een vierde, meer algemeen probleem is dat er onduidelijkheid is over wat precies de afhankelijke variabele in de meeste modellen is (zoals hierboven al aangestipt). Hoewel de grote meerderheid van de modellen 'kwaliteit' als eindvariabele heeft, wordt dit op verschillende wijzen uitgewerkt. Zo wordt tevredenheid vaak gebruikt, maar ook het oordeel over de kwaliteit van de dienst (als in 'het product') of het dienstverleningsproces komen veelvuldig voor. Goldkuhl en Röstlinger<sup>xiv</sup> bespreken dit issue en concluderen dat de invullen van het concept 'kwaliteit van dienstverlening' afhankelijk is van de manier waarop de dienst wordt beschreven, bijvoorbeeld als een activiteit ('dienstverlening') een product (de dienst) of een perceptie van de klant ('een dienst bewijzen' of 'goede service'). Dit moet niet alleen duidelijk gemaakt worden binnen de context van het onderzoek, maar vervolgens ook goed uitgewerkt in een gebruikt meetinstrument. Ze stellen de volgende driedeling voor:

- Service acties (wat de dienstverlener doet)
- Service resultaten (wat de klant krijgt)
- Service effect (de beleving van de klant, zoals tevredenheid)

Een vijfde, en laatste probleem, is dat het maar zeer de vraag is in hoeverre een standaardinstrument, zoals SERVQUAL geschikt is om kwaliteit van dienstverlening in alle situaties afdoende te meten. Verscheidene wetenschappers beargumenteren dan ook dat de ervaren dienstverleningskwaliteit erg afhangt van de specifieke dienst en de omgeving waarin deze geleverd wordt. Een standaardinstrument levert mogelijk te weinig focus, of detail, om praktisch nut te hebben<sup>w</sup>. Hierom is het raadzaam om een onderzoekskader af te stemmen op de precieze dienstverleningscontext, bijvoorbeeld door het eerst toepassen van kwalitatief onderzoek.

Het overzicht van modellen uit dit hoofdstuk biedt een goed startpunt voor dergelijk kwalitatief onderzoek. Op basis van deze modellen kan immers een lijst *mogelijke* factoren gedestilleerd worden waarvan eerder onderzoek heeft laten zien dat deze van belang zijn (zie ook **Bijlage 2** voor een overzicht).

## Conclusies

De wetenschappelijke literatuur levert enerzijds een breed scala aan inzichten die relevant zijn voor het onderzoek. Het onderzoek van de laatste +/-30 jaar heeft een overdaad aan modellen gegenereerd en vastgesteld dat een groot aantal variabelen van invloed is op de beleefde kwaliteit van overheidsdienstverlening. Tegelijkertijd is te zien dat het belang van de variabelen verschuift in de tijd, dit pleit voor de ontwikkeling van onderzoeksraamwerken die voldoende flexibel zijn om in de toekomst bijgewerkt te worden.

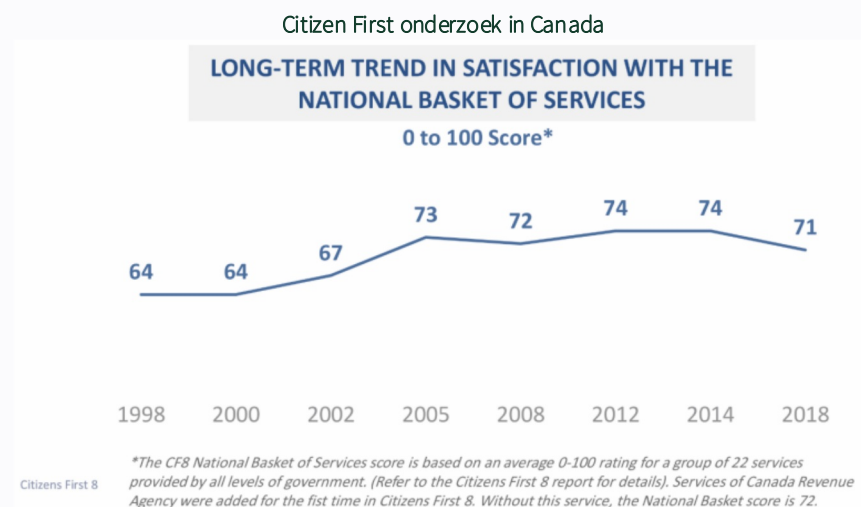
Ook is te zien dat, door de overdaad aan modellen en gebrek aan geïntegreerde dienstverleningsmodellen die goed en veelvuldig getoetst zijn, het lastig is te schatten welke variabelen nou precies de kwaliteit van overheidsdienstverlening beïnvloeden. Gelukkig is het wel mogelijk om een breed overzicht te maken van mogelijk relevante voorspellers dat verder ingedikt kan worden. Daarnaast blijkt zelfs de betekenis van 'kwaliteit van dienstverlening' ambigu en lopen de interpretaties daarvan uiteen. Wel wordt duidelijk dat ook dit vermoedelijk een multi-dimensioneel concept is, waardoor het op verschillende wijzen gemeten moet worden.

## 2. Praktijkonderzoek

In dit tweede hoofdstuk wordt ingegaan op relevant praktijkonderzoek. Daarmee wordt onderzoek bedoeld dat niet in de wetenschappelijke literatuur verschenen is, maar wel relevant is voor het onderzoek. Veelal gaat het daarbij om onderzoek van onderzoeks- of adviesbureaus voor overheden. De focus ligt vaak op het praktische nut van het onderzoek, vandaar de kop 'praktijkonderzoek'.

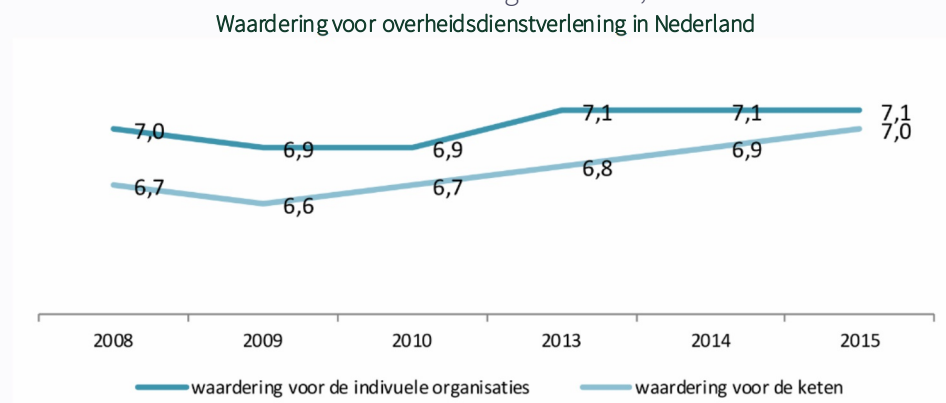
### Internationaal perspectief

Een van de langstlopende onderzoeken wereldwijd naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening in brede zin is het Canadese Citizen First onderzoek. Hoewel niet elk jaar uitgevoerd, wordt het sinds 1998 in vergelijkbare vorm regelmatig gedaan. De Canadese overheid maakt een vergelijkbare ontwikkeling door als Nederland in termen van digitalisering van dienstverlening en een behoorlijke nadruk op het verbeteren van deze dienstverlening. Het onderzoek laat zien dat in vergelijking met 1998 de waardering van de dienstverlening verbeterd is, maar dat deze de laatste jaren behoorlijk stabiel is (rond de 7) en dat daarnaast de verandering niet erg groot is (zie Figuur 8).



Figuur 8. Langjarige ontwikkeling tevredenheid met dienstverlening in Canada

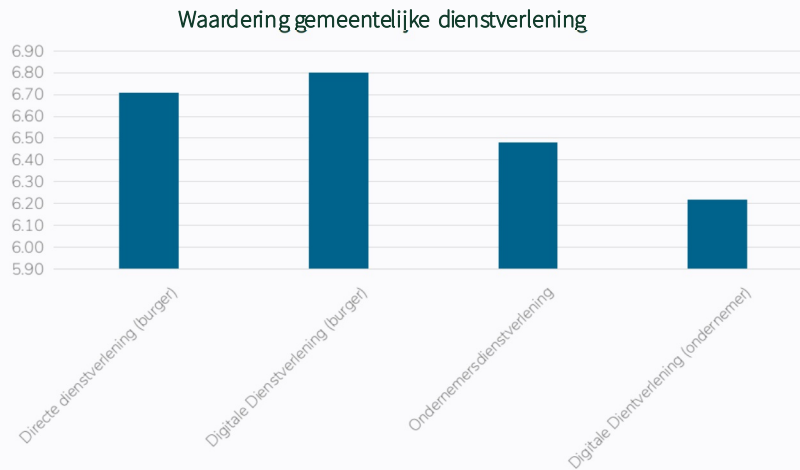
Hiermee liggen deze cijfers erg in lijn met wat te zien is in Nederland. Het tussen 2008 en 2015 jaarlijks uitgevoerde onderzoek in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening laat zien dat ook in Nederland de ervaren kwaliteit van dienstverlening fluctueert, maar niet sterk.



Figuur 9. Waardering overheidsdienstverlening in Nederland (I&O Research).

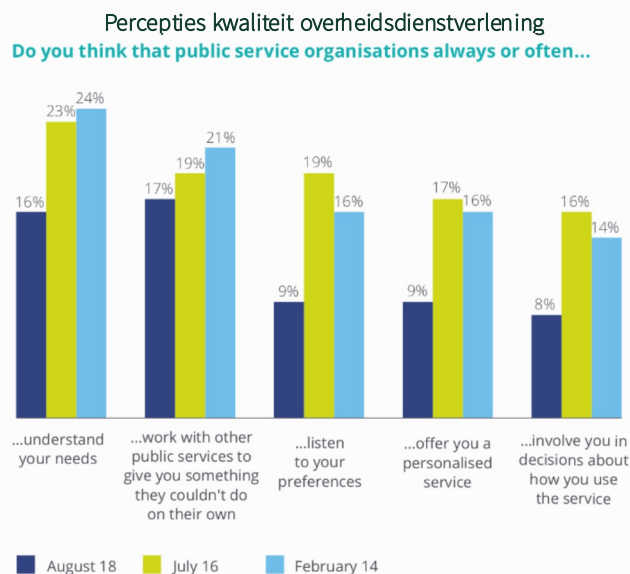
De monitor van gemeentelijke dienstverlening<sup>4</sup> laat vergelijkbare gegevens zien. Zo wordt de dienstverlening aan de burger (op dit moment) ook met een cijfer van (ongeveer) een zeven gewaardeerd. De waardering door ondernemers zit daar iets onder (zie Figuur 10).

<sup>4</sup> waarstaatjegemeente.nl



Figuur 10. Waardering gemeentelijke dienstverlening (waarstaatjegemeente.nl).

Tegelijkertijd is het meten van aspecten die belangrijk zijn wel belangrijk voor het beleid en vervolgens de meting van het oordeel daarover. Onderzoek van McKinsey<sup>xvi</sup> uit de VS suggereert dat het richten van verbeterprogramma's op die aspecten die burgers belangrijk vinden ook daadwerkelijk effectief is. Om die reden is het belangrijk niet alleen in kaart te brengen welke variabelen de tevredenheid van burgers met diensten bepalen, maar ook de tevredenheid zelf regelmatig te meten. Deloitte deed in 2018 onderzoek naar de kwaliteit van overheidsdienstverlening in het Verenigd Koninkrijk. Dit onderzoek laat, net als het onderzoek uit Nederland (zie de onderzoeken van de Belastingdienst en gemeente Enschede hieronder) zien dat mensen zich zorgen maken over de toekomst en de mate waarin de overheid mensen helpt die dat nodig hebben. Daarnaast laat het onderzoek zien dat percepties ten aanzien van (kwaliteit van) overheidsdienstverlening behoorlijk kunnen verschuiven in de tijd (zie Figuur 11 hieronder) en was men in het VK in 2018 meer negatief, in vergelijking met 2016 en 2014.



Figuur 11. Percepties ten aanzien van kwaliteit overheidsdienstverlening (Deloitte, 2018).

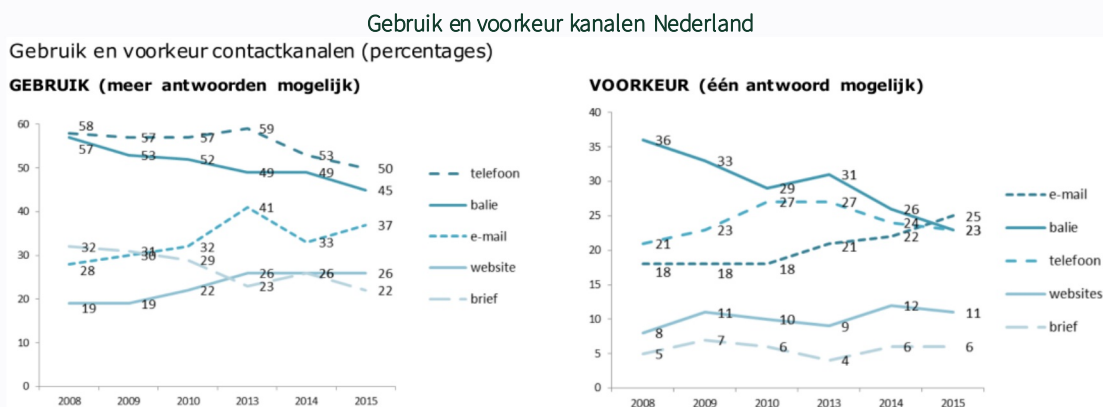
Eenzelfde beeld ontstaat naar aanleiding van het Canadese onderzoek, waarin de factoren die het sterkst van invloed zijn op de klanttevredenheid verschuiven in de tijd. In het onderzoek uit 2018 zijn de volgende als meest belangrijke variabelen te zien:

- Oplossingsgerichtheid (van problemen en houding ten aanzien van toekomstige issues)
- Tijdigheid van hulp
- Snelheid
- Extra en verwachtingen overstijgende dienstverlening
- Toegankelijkheid (van de telefoon)



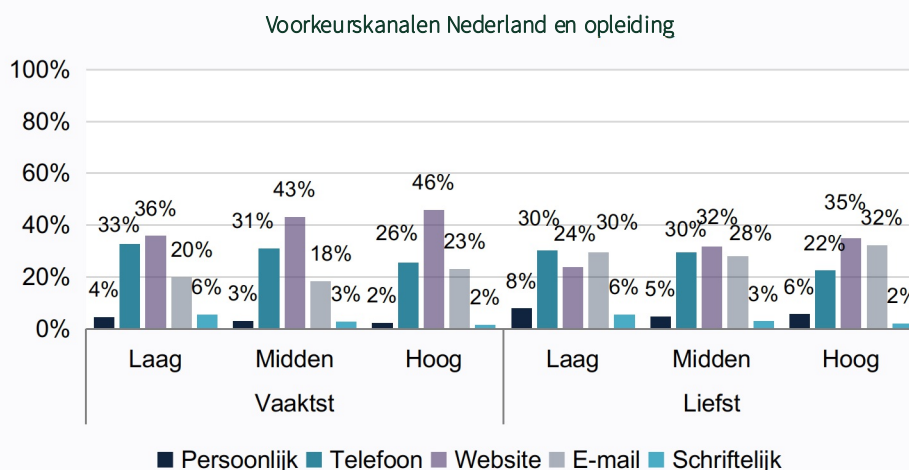
## Relatie met kanalen

Het Canadese onderzoek laat zien dat het kanaal een belangrijke rol speelt in keuze en waardering voor de dienstverlening. Zoals reeds aangegeven in het vorige hoofdstuk is ook in Nederland de verschuiving in het kanaalgebruik en de voorkeur voor bepaalde kanalen te zien. Dit laat ook het eigen onderzoek van het Ministerie van BZK uit 2016 zien:



Figuur 12. Gebruik en voorkeur voor kanalen in Nederland in 2015.

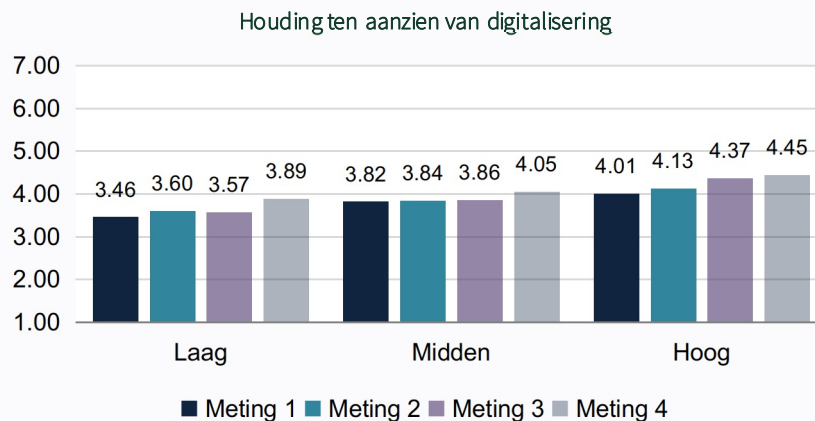
Er is te zien dat, over tijd, het gebruik van geschreven (brief) en persoonlijke (balie) kanalen afneemt en er een soort driedeling aan het ontstaan is in voorkeur en gebruik van verschillende kanalen in groepen die de voorkeur geven aan het gebruik van 1) telefoon, 2) website en 3) email. Dit blijkt ook uit onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Belastingdienst en gericht op de dienstverlening van deze organisatie in de context van het verdwijnen van de 'blauwe envelop', waarin een vergelijkbare driedeling naar voren komt. Tegelijkertijd laat dit onderzoek dat hier wel een verband bestaat met (voornamelijk) het opleidingsniveau van de burger waarbij hoger opgeleiden niet alleen vaker de elektronische kanalen gebruiken, maar daar ook vaker de voorkeur aan geven (Figuur 13).



Figuur 13. Kanaalvoorkeuren en opleiding in Nederland in 2017

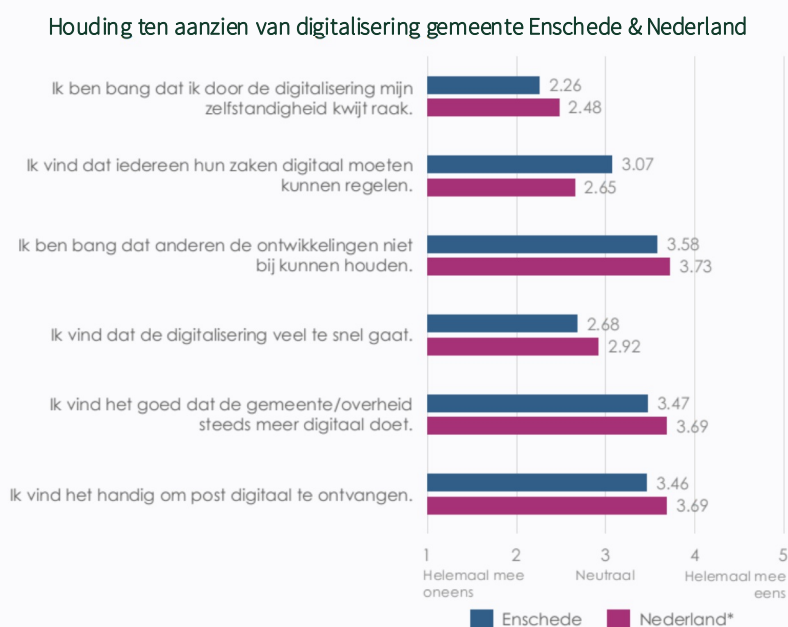
Deze bevinding hangt mogelijk samen met de houding ten aanzien van de elektronische kanalen en digitalisering. Het onderzoek, dat uit vier metingen tussen november 2015 en juni 2017 bestond, laat zien dat alle respondenten meer positief worden in de tijd, maar lager opgeleiden zijn gemiddeld genomen minder positief over digitalisering. Daarbij gaat het om aspecten zoals:

- Ik vind dat iedereen zijn zaken digitaal moet regelen
- Ik vind dat de digitalisering veel te snel gaat
- Ik vind het goed dat de overheid steeds meer digitaal doet
- Ik vind het handig om post van de overheid digitaal te ontvangen
- Ik ben bang dat veel mensen de ontwikkelingen niet bij kunnen houden



Figuur 14. Houding ten aanzien van digitalisering in Nederland in 2017

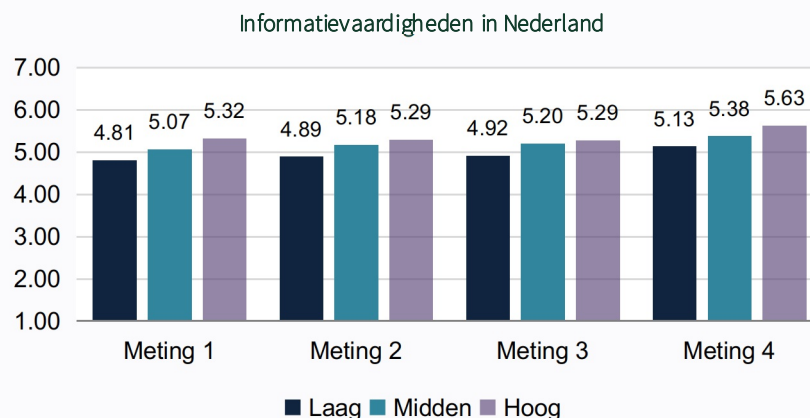
Hoewel er dus een positieve grondhouding bestaat ten aanzien van digitalisering vinden respondenten wel dat de ontwikkelingen snel gaan en is men bang dat veel mensen de digitalisering niet kunnen bijhouden. Dit resultaat werd grotendeels bevestigd in een onderzoek bij de gemeente Enschede:



Figuur 15. Houding ten aanzien van digitalisering in de gemeente Enschede en Nederland in 2017

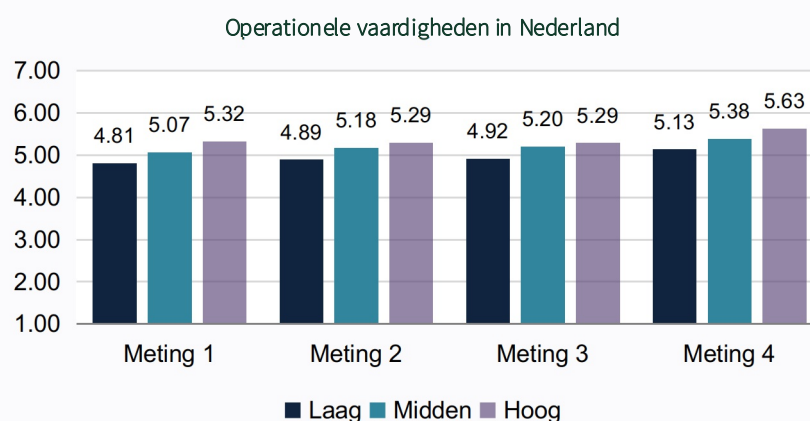
Recente focusgroepen uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>xvii</sup> bevestigen dit beeld. Onder de deelnemers “domineert het gevoel dat men er niet onderuit kan, dat digitalisering nu eenmaal onderdeel is van deze tijd en dat het een niet te stoppen ontwikkeling is: je moet wel mee. Digitaal / online is nu de standaard en niet-digitaal / offline de uitzondering” (p. 2). Wel geldt ook hier dat men de ontwikkeling accepteert en dus niet terug wil.

Het onderzoek van de Belastingdienst laat ook zien dat er een relatie is tussen, met name, opleiding en digitale vaardigheden. Hoewel de digitale vaardigheden tussen 2015 en 2017 voor alle opleidingsgroepen toenemen, blijven de verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden significant. Dat geldt zowel voor informatievaardigheden (de vaardigheid ten aanzien van het zoeken naar en gebruik van informatie en diensten) (Figuur 16).



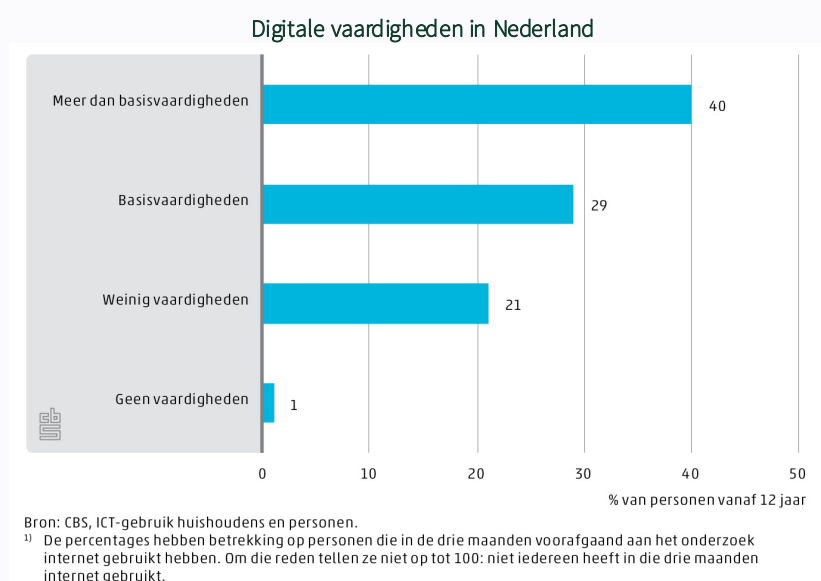
Figuur 16. Informatievaardigheden in Nederland in 2015 (meting 1) en 2017 (meting 4)

Dit geldt ook voor de operationele vaardigheden (gebruik en bediening van toepassingen), zoals weergegeven in (Figuur 17).



Figuur 17. Operationele vaardigheden in Nederland in 2015 (meting 1) en 2017 (meting 4)

Dat de digitale vaardigheden toenemen wordt ook bevestigd door cijfers van het CBS waaruit blijkt dat inmiddels 40% van de Nederlanders meer dan 'basis' digitale vaardigheden hebben. Bij basisvaardigheden gaat het in deze context om het succesvol kunnen uitvoeren van een aantal computer gerelateerde activiteiten (zoals bestanden kopiëren, emailen, deelnemen aan sociale netwerken, software of apps installeren en internetbankieren).



Figuur 18. Operationele vaardigheden in Nederland in 2015 (meting 1) en 2017 (meting 4)

Meer recent onderzoek van Kantar uit 2019 maakt een onderscheid in een vijftal groepen en signaleert het volgende:

- 12% van de burgers beschikt niet over de basisvaardigheden om persoonlijke zaken online te kunnen regelen
- 19% heeft wel basisvaardigheden maar is niet in staat om persoonlijke zaken online te doen én heeft geen hulp in de omgeving.
- 18% heeft wel basisvaardigheden, is niet in staat om de zaken online te regelen maar heeft wel hulp.
- 20% is wél in staat om zaken online te regelen maar heeft net als de bovenstaande groepen te weinig oog voor veiligheid.
- 30% kan alles online doen én heeft voldoende oog voor de veiligheid. Het gaat hierbij gemiddeld genomen vaker om jongeren en mensen van middelbare leeftijd, hoger opgeleiden en werkenden.

Een aantal andere onderzoeken die zich (zijdelings) richten op kwaliteit van overheidsdiensten laten daarnaast een aantal andere relevante resultaten zien. Puntsgewijs zijn dit de volgende:

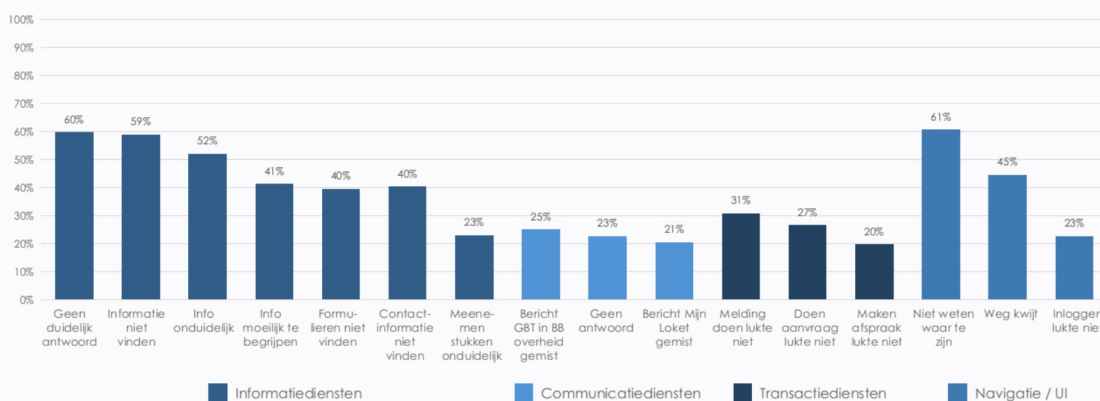
- Nationale ombudsman (2017)<sup>xviii</sup>, op basis van cijfers Logius: Ongeveer één op de vijf mensen die een nieuw bericht in het geactiveerde account ontvangt, heeft dat account een jaar nadat dat bericht binnenkwam nog niet bezocht.
- GBBO (2017): Beginnen met online dienstverlening is geen garantie voor succesvol gebruik ervan. Zo geldt voor verschillende gemeentelijke diensten dat bij elke stap in het proces een behoorlijk percentage burgers stopt met de dienst:

Product	Aantal trechters	Stap 1 Informatie pagina	Stap 2 Webformulier	Stap 3 Afronding	Gemiddelde succesratio	Hoogste succesratio	Laagste succesratio
1. Aktes burgerlijke stand	16	1.976	674	294	15,3%	39,3%	0,0%
2. Verhuizing	23	27.358	15.703	8.017	30,4%	47,9%	5,5%
3. Melding	13	6.069	2.834	1.827	29,9%	64,9%	15,8%
4. Afspraak maken*	-	-	-	-	-	-	-
5. Evenementenvergunning	12	2.272	420	81	6,6%	18,2%	0,0%
6. Drank & horeca vergunning	2	80	1	0	0,0%	0,0%	0,0%
7. Rioloaansluiting	12	569	117	49	9,8%	31,6%	0,0%
8. Overlijdensaangifte	3	125	60	44	25,7%	77,2%	0,0%

Figuur 19. Gebruik van formulieren en succes daarmee bij gemeenten in Nederland (GBBO, 2017).

Hoewel er verschillende redenen zijn om te stoppen met het gebruik van een dienst, vooral in de fase waarin de burger zich oriënteert op een dienst (bijvoorbeeld omdat de burger erachter komt dat de dienst niet van toepassing is). Valt wel op dat ook de uitval hoog is wanneer burgers ook het einde van het formulier naderen.

- Mare Onderzoek (2019) schetst een aantal drijfveren voor het gebruik van digitale dienstverlening:
    - ◆ Snelheid
    - ◆ Kostenefficiëntie
    - ◆ Gemak
    - ◆ Personalisering
- Daarnaast beschrijft het een aantal barrières, die evenals de drijfveren ook veelvuldig in (wetenschappelijke) literatuur naar voren komen:
- ◆ Onvindbaarheid
  - ◆ Onvaardigheid
  - ◆ Onbegrip
- Onderzoek binnen gemeente Enschede (2019) bevestigt deze obstakels. Zo zijn problemen met de navigatie en vindbaarheid van diensten de belangrijkste ervaren problemen door burgers:



Figuur 20. Ervaren problemen in het gebruik van online diensten in Enschede

## Conclusies

Het onderzoek besproken in dit hoofdstuk laat meer praktische inzichten zien die bruikbaar voor de vormgeving van dit onderzoek. Zo valt op dat vooral de tevredenheid met overheidsdiensten in de praktijk gemeten wordt. Verschillende onderzoeken uit verschillende landen in verschillende jaren laten zien dat dit in brede zin veelal op een rapportcijfer 7 neerkomt. Andere aspecten die in het vorige hoofdstuk genoemd worden (zoals het oordeel over kwaliteit van proces en uitkomst) worden minder vaak gemeten.

Ook is te zien dat in praktijkonderzoek naar dienstverlening, in parallel met wetenschappelijk onderzoek, in de laatste tien jaar veel aandacht bestaat voor het kanaal via welke de dienst wordt geleverd. Onderzoek laat zien dat juist op dit kanaalvlak veel verschuivingen hebben plaatsgevonden. Dienstverlening is enerzijds veel meer digitaal geworden (met een afname in persoonlijk en schriftelijk contact), anderzijds valt op in verschillende onderzoeken in verschillende landen dat juist een driedeling ontstaat tussen telefoon, website en email als meest gebruikte én voorkeurskanalen.

Onder het kanaalgebruik, en daarmee als antecedent voor het oordeel over de dienstverlening, is toegankelijkheid<sup>5</sup> als kernvariabele te vinden. Deze toegankelijkheid bestaat uit het 'toegang hebben' tot digitale technologie, maar ook de vaardigheden tot het gebruik en het daadwerkelijke gebruik. Hoewel verschillende onderzoeken deze toegankelijkheid herleiden tot verschillende persoonskenmerken lijkt opleiding daarin de sterkste variabele te zijn. Gelukkig is ook te zien in verschillende onderzoeken dat de vaardigheden over tijd bij alle bevolkingsgroepen toenemen. Al is het voorsnog wel zaak dit de komende tijd scherp te blijven monitoren.

Ook hieraan gerelateerd is de algemene houding ten aanzien van digitalisering en dienstverlening. Burgers zijn over het algemeen positief over digitale diensten, maar men vindt wel dat digitalisering te snel gaat en daarnaast stuiten veel mensen op problemen bij het gebruik van digitale diensten, hetgeen suggereert dat de kwaliteit van deze diensten nog niet altijd en overal perfect is.

<sup>5</sup> Hiermee zien we toegankelijkheid als kernvoorwaarde voor 'inclusie', met andere woorden, voor een digitaal inclusieve samenleving is toegankelijkheid van digitale kanalen een basisvoorwaarde.

### 3. Dienstverleningsbeleid

*In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het beleid van de (landelijke) overheid op het gebied van dienstverlening. Hierbij worden kort de voornaamste programma's van de overheid van de laatste +/-10 jaar besproken. Vervolgens wordt in meer detail ingegaan op de belangrijkste punten van huidige relevante beleidsprogramma's van de landelijke overheid en vanuit de Europese Unie, die daar direct op van invloed zijn. Ten slotte wordt ingegaan op een aantal relevante juridische en aanverwante ontwikkelingen.*

#### Historisch beleid

Hoewel de focus van het huidige onderzoek ligt op de dienstverlening van het hier en nu, is het belangrijk om kort even in te gaan op het beleid van de laatste tien jaar. Reden daarvoor is enerzijds dat dit het beleid was dat de context vormt voor veel van het onderzoek dat hierboven besproken is (en dus kan helpen verklaren waarom bepaalde fenomenen zich voordoen) anderzijds omdat veel van het huidige beleid én de status quo op het gebied van overheidsdienstverlening hun wortels vinden in dit historische beleid.

#### Andere overheid & Antwoord(c)

Deze korte terugblik begint in 2003 wanneer toenmalig Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Thom de Graaf de Kabinetsvisie "Andere Overheid" naar de Tweede Kamer stuurt. Dit programma is belangrijk vanwege de grootschalige ambitie; voor het eerst wordt gesignaleerd dat een grondige herstructurering van de overheid, verbetering van dienstverlening en de rol van technologie hand in hand gaan. Dit in tegenstelling tot voorgaande programma's (zie **Bijlage 3**) waarin het Internet in toenemende mate belangrijk wordt geacht en langzaam aan belang toeneemt. Andere Overheid kan gezien worden als het programma waarin (in lijn met het dan heersende gedachtegoed rond het New Public Management) online dienstverlening voor het eerst gezien wordt als mogelijkwijs het belangrijkste dienstverleningskanaal en dat het Internet in brede zin gaat leiden tot kostenbesparing.

Het New Public Management (NPM) richt zich op het meer bedrijfsmatig inrichten van de overheid en stuurt sterk op a) de klantbenadering, waarin de burger als 'klant' van de overheid gezien wordt, b) efficiëntie van processen en dienstverlening met een sterke focus op kostenreductie, c) sturen op feiten en data. Hiermee komen zaken als 'kanaalsturing' en marketing meer onder de aandacht van de overheid.

Gevolg van deze aanpak is dat de overheid sterk gaat inzetten op efficiënte dienstverlening, vanuit de gedachte dat dit ook leidt tot effectieve dienstverlening. Hoewel onderzoekers en academici het NPM inmiddels hebben vervangen met andere benaderingen (zoals Digital Era Governance) blijft het denken in termen van de punten hierboven populair. De geest van Andere Overheid waart dan ook nog steeds rond in veel plannen en initiatieven van de overheid. Resultaat is dan ook dat de burger ook in 2019 nog de indruk heeft dat de overheid technologie vooral inzet als kostenbesparing en de burger naar de online kanalen probeert te duwen.<sup>xix</sup>

In lijn met de principes van het NPM en geïnspireerd door het "NYC311"<sup>6</sup> initiatief besluit de overheid in 2006 het concept Antwoord© te introduceren. Hiermee moet de gemeente de primaire ingang worden voor de overheidsdienstverlening, enerzijds online, anderzijds door de invoering van een +14 telefoonnummer waardoor het voor de burger eenvoudig wordt te weten hoe in contact te komen met de overheid. Gevolg is dat alle overheden (niet alleen de gemeenten) sterk investeren in hun Klant Contact Centra (KCCs) waarmee de klantcommunicatie sterk geprofessionaliseerd wordt. Ook hier stond de gedachte centraal dat, door professionalisering en reorganisatie van de dienstverlening, zowel een efficiency als effectiviteitsslag gemaakt kan worden.

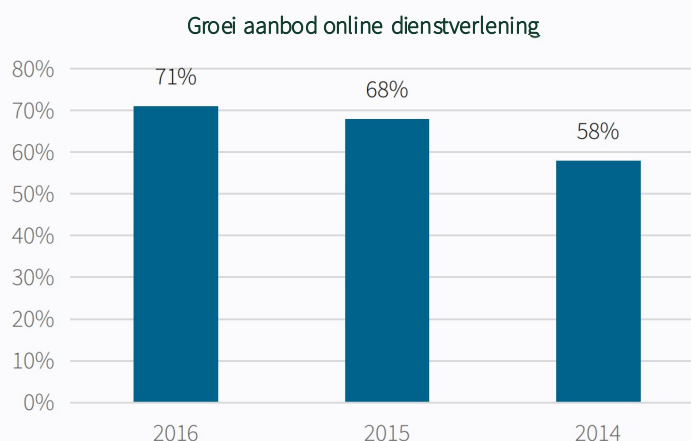
<sup>6</sup> Zie <https://www1.nyc.gov/311/connect-with-us.page>

De uiteindelijke doelen van het project Antwoord© zijn nooit gerealiseerd (en het project is nooit ‘officieel’ afgesloten), maar de huidige status quo in de klantcommunicatie is grotendeels terug te voeren op Antwoord©. Het project heeft ontegenzeggelijk geleid tot een verbetering van de vraagbeantwoording en de hogere gemaksfactor van telefonisch contact kan een bijdrage geleverd hebben aan de voortdurende populariteit van het kanaal. Tegelijkertijd wordt gesignaleerd dat:

- De inrichting in verschillende lagen kan leiden tot meer doorverwijzingen, langere wachttijden aan de telefoon, keuzemenus die niet altijd logisch zijn en vragen die niet altijd correct beantwoord worden in de eerste lijn. Dit heeft mogelijk een impact op de percepties van burgers en bedrijven ten aanzien van de KCC kanalen.
- De focus op klantcommunicatie in KCC's en de bundeling van communicatiekanalen in deze KCC's (vaak telefoon, e-mail, social media, en/of chat) heeft geleid tot een (in meer of minder mate) scheiding tussen de online dienstverlening en KCC dienstverlening. Dit kan de regie over de kanalen bemoeilijken en cross-channel synergie in de weg staan. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in problemen met de regie op kanaal- en afdelingsoverstijgende issues.

### Digitaal 2017

In 2013 volgt dan het volgende (en voorlaatste) grote initiatief: Digitaal 2017. Dit programma volgt uit de doelstelling van het toenmalige kabinet dat “de dienstverlening door de overheid beter moet”. Als middel voor de realisatie van dit doel wordt expliciet gekozen voor digitalisering: “Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen, zoals het aanvragen van een vergunning, digitaal afhandelen”. Gevolg is dat overheden hun investeringen in digitale diensten intensiveren en direct resultaat is dat het aanbod aan elektronische diensten behoorlijk toeneemt. De jaarlijkse monitor van Deloitte laat zien dat het aanbod tussen 2014 en 2016 met ongeveer een kwart toeneemt (Figuur 21).



Figuur 21. Ontwikkeling aanbod online diensten (Deloitte 2016)

Ook hier geldt dat de focus op online dienstverlening hand in hand gaat met verwachtingen over besparingen. De volledige doelstellingen zijn:

- a) een aantoonbare verbetering in kwaliteit van digitale overheidsinformatie en overheidsdienstverlening, met aandacht voor die mensen die (nog) minder digivaardig zijn;
- b) aanzienlijk minder administratieve lasten voor burgers;
- c) belangrijke efficiencywinsten waardoor onder meer departementale taakstellingen makkelijker gehaald kunnen worden.

Bij afsluiting van het project werd duidelijk dat het oorspronkelijke doel van volledig digitale dienstverlening niet gerealiseerd is. Daarnaast is niet duidelijk in hoeverre de andere doelen behaald zijn. Wat wel duidelijk is, ook uit wetenschappelijke reflecties<sup>xx</sup>, is dat het verhogen van het aanbod zich ook vertaalt in een toename van het gebruik. De verschuiving in het kanaalgedrag (zoals aangehaald in het vorige hoofdstuk) kan dan ook voor een niet onbelangrijk deel verklaard worden door de toename in het aanbod. Daarnaast laten de onderzoeken naar houding en waardering zien dat burgers geen fundamentele problemen hebben met deze verschuiving.

## Huidig beleid

In dit deel wordt kort ingegaan op het huidige beleid van de landelijke overheid en Europees beleid dat daarop van invloed is. De voornaamste beleidsplannen zijn:

- ❖ NL DIGibeter
- ❖ De Interactiestrategie
- ❖ De Tallinn verklaring
- ❖ Het eGovernment action plan van de EU

Een aantal andere plannen is zijdelings van belang, maar omdat deze niet specifiek ingaan op dienstverlening, worden deze niet uitvoerig besproken. De belangrijkste hiervan is NL DIGITAAL: Data Agenda Overheid, onderdeel van NL DIGibeter. Hierin staat het gebruik van data als instrument voor een betere overheid centraal. Hoewel dienstverlening genoemd wordt in de agenda, is dat vooral *aan de achterkant*, bijvoorbeeld de verbetering van kwaliteit van data in het stelsel van basisregistraties (p. 19). De rol van data, aan de voorkant, bijvoorbeeld in de vorm van regie op gegevens maakt een onderdeel uit van NL DIGibeter. Ook investeert de overheid in de toegankelijkheid van dienstverlening, mede onder druk van het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid<sup>xxi</sup>, en wordt door de AVG/GDPR geïnvesteerd in de bescherming van data en privacy. De Data Agenda, evenals NL DIGibeter en de Nederlandse Cybersecurityagenda, vallen onder de Nederlandse Digitaliseringsstrategie.

### NL DIGibeter

Het belangrijkste beleidsprogramma, op dit moment, is het programma NL DIGibeter, gelanceerd in 2018. Hoewel het programma zich primair richt op a) de rol van technologie in b) de Nederlandse samenleving als geheel, neemt dienstverlening een prominente rol in.

Het programma kent een vijftal speerpunten:

1. Investeren in Innovatie
2. Beschermen van grondrechten en publieke waarden
3. Toegankelijk, begrijpelijk en voor iedereen
  - a) Recht op digitale dienstverlening (zie ook de Tallinn verklaring verderop)
  - b) Regie op gegevens
  - c) Iedereen moet kunnen meedoen
4. Onze dienstverlening maken we persoonlijker
5. Klaar voor de toekomst

De Agenda Digitale Overheid richt zich meer specifiek op de uitwerking van deze speerpunten in een programma voor de verbetering van (digitale) overheidsdienstverlening. Hierin staan de volgende punten centraal:

Digitale samenleving, digitale overheid	Digitale dienstverlening van de overheid	We experimenteren en investeren in innovatie	en We willen dat iedereen mee kan doen	We borgen grondrechten en publieke waarden
We leven in een digitale samenleving. Digitale ontwikkelingen staan niet stil.	Iedereen heeft met de overheid te maken. Digitale basisvoorzieningen van de overheid moeten op orde zijn. Dat geldt ook voor de bouwstenen en inlogmiddelen. Veiligheid en continuïteit staan voorop.	Met medeoverheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en wetenschap zoeken we naar oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.	[Digitale] voorzieningen van de overheid moeten toegankelijk en begrijpelijk zijn.	Als overheid willen we – in de meest brede zin – kansen en mogelijkheden van digitalisering en dataficering benutten.
Dat creëert nieuwe kansen en mogelijkheden. Vragen en aandachtspunten. Ook voor de overheid.		Creativiteit en technologie kunnen daarbij helpen. We betrekken startups en smart cities om samen te experimenteren en van elkaar te leren.	Voor iedereen. Voor mensen die digitaal vaardig zijn. En voor mensen die belemmeringen ervaren bij digitale dienstverlening of digitale ontwikkelingen.	Daarbij borgen we grondrechten en publieke waarden. De overheid staat voor [digitale] veiligheid en transparantie. Voor privacy en autonomie van burgers en ondernemers.
Daarom heeft het kabinet de Nederlandse Digitaliseringsstrategie gelanceerd. Een van de hoekstenen is de Agenda Digitale Overheid. BZK voert de regie over de Agenda Digitale Overheid.	Tegelijkertijd moderniseren we. We werken aan meer persoonlijke dienstverlening en meer regie op [persoons] gegevens. Correctie van fouten maken we gemakkelijker. We ontwikkelen standaarden voor het delen en hergebruiken van overheidsdata. Er komt een nieuwe Wet digitale overheid, die publieke dienstverleners veilige inlogmiddelen voorschrijft en standaarden verplicht	We stimuleren het verantwoord delen van overheidsdata (Nationale Data Agenda). Data zijn overal. Meer data beschikbaar stellen, creëert nieuwe combinaties en mogelijkheden.	Inclusie wordt een ontwerpeis voor nieuwe overheidsdiensten en systemen. De overheid geeft passende ondersteuning aan burgers en ondernemers die belemmeringen ervaren (zorgplicht). We investeren in digitale vaardigheden.	Waar nieuwe technologie nieuwe vragen oproept, stimuleren we dialoog. Digitale ontwikkelingen kunnen snel gaan. Welke kansen willen we benutten? Welke dilemma's komen we tegen? Wat is de impact op democratie? In wat voor samenleving willen we leven?



In vergelijking met de programma's uit het verleden is een aantal verschillen te zien:

- Een sterke nadruk op de rol van data, hetgeen samenvalt met ontwikkelingen in (Big) data en analytics.
- Het accent op veiligheid en privacy, met daaronder begrippen zoals transparantie en de controle op gegevens. Ook dit hangt samen met de recente technologische en maatschappelijke ontwikkelingen op dit vlak.
- De focus op inclusie en digitale vaardigheden. Hoewel de laatste ook genoemd werd in Digitaal 2017, neemt inclusie in meer brede zin een prominente plaats in. Daarbij gaat het om de toegankelijkheid van de dienstverlening (en de juridische verankering daarvan), de zorgplicht van de overheid en de digitale vaardigheden van gebruikers.

De grote overeenkomst met voorgaande programma's is de sterke aandacht voor de digitale dienstverlening. Hoewel het programma wel rept van 'integrale dienstverlening' (p. 16) wordt niet duidelijk wat daar precies onder verstaan wordt. Daarnaast staat 'persoonlijke' dienstverlening behoorlijk centraal, maar lijkt dat vooral gezien te moeten worden als het personaliseren van de digitale dienstverlening (en in de 2019 editie 'regie op gegevens'). De samenhang van online dienstverlening met meer traditionele dienstverlening wordt verder niet uitgewerkt in de agenda. Ook worden geen uitspraken gedaan (in kwantitatieve zin) over de ambitie ten aanzien van het verbeteren van dienstverlening (wat moet het oordeel van de burger zijn over de dienstverlening bij afsluiting van het programma?). Wel stelt het programma dat diensten zo goed mogelijk moet aansluiten bij de wensen, verwachtingen en praktijksituaties van burgers en ondernemers (p. 32).

Wel worden een aantal eisen/verwachtingen genoemd ten aanzien van dienstverlening in het programma. We signaleren de volgende aspecten:

Aspect	Citaat	Pag
Veiligheid / betrouwbaarheid	We hebben een breed pakket aan bestaande voorzieningen die veilig en betrouwbaar moeten zijn, zoals DigiD en MijnOverheid	10
Zelfstandigheid / autonomie	Veel voorzieningen vergen een moderniseringslag, zeker met het oog op de versterking van de autonomie van burgers en ondernemers.	10
Integratie	We werken toe naar integrale dienstverlening.	16
Inclusie / toegankelijkheid	We willen als overheid dat iedereen mee kan blijven doen in onze samenleving. We noemen dit: 'digitale inclusie'.	32
Begrijpelijkheid / veiligheid	Iedereen moet op een begrijpelijke en veilige manier met de overheid kunnen communiceren	32
Vertrouwen	Zo neemt het vertrouwen in de digitale overheid toe	32
Toegankelijkheid	We willen dat overheidsinformatie en software zoveel mogelijk voor iedereen beschikbaar en toegankelijk is.	32
Transparantie	Open source software verhoogt de transparantie over hoe de systemen van de overheid werken en voorkomt dat we gebonden zijn aan één of enkele leveranciers.	
Vertrouwen / regie op gegevens	Om het vertrouwen in systemen te vergroten, hebben mensen het recht op inzicht wie, op welk moment en voor welk doel, hun gegevens inziet, gebruikt of aan anderen geeft.	32
Gemak / vertrouwen / persoonlijk	We zetten in op een overheidsbrede aanpak om ervoor te zorgen dat wat mensen verwachten in hun contact met de overheid – gemak, vertrouwen en een persoonlijke benadering – centraal staat.	34
Gebruiksvriendelijk / gemak	We stimuleren (de ontwikkeling van) gebruiksvriendelijke digitale producten en diensten die weinig 'digivaardigheid' vragen; zo willen we het mensen zo makkelijk mogelijk maken.	34

Deze aspecten komen grotendeels overeen met variabelen die ook in de literatuur genoemd worden als belangrijk (zie Hoofdstuk 2 & 3) en deze lijst aspecten vormt mede de input voor de lijst kenmerken die gebruikt is als input voor het kwalitatieve onderzoek en het onderzoeksmodel.

De initiële agenda uit 2018 kende een groot aantal acties (71) in de verschillende lijnen. Om hier meer focus in aan te brengen is, volgens de update, in 2019 de agenda ge-update en is het aantal actielijnen beperkt<sup>7</sup>. Hierbij ligt de aandacht nog meer op het bieden van meerwaarde

<sup>7</sup> Overigens leert een telling van het aantal actielijnen dat NL DIGIbeter 2019 uit 73 actielijnen bestaat.

voor burgers en ondernemers. De onderliggende ambities en uitgangspunten blijven echter staan. Ook richt NL DIGIbeter 2019 zich meer op de onderliggende pijlers van het programma:

- ❖ Innovatie
- ❖ Data
- ❖ Inclusie (iedereen moet mee kunnen doen)
- ❖ Digitale identiteit
- ❖ Regie op gegevens

Hoewel de update van NL DIGIbeter daarmee niet fundamenteel afwijkt van de originele versie ligt het accent meer op de bovenstaande pijlers in plaats van de 5 thema's die de kern vormden van het originele programma.

### Interactiestrategie

Naast NL DIGIbeter is er de Interactiestrategie, geproduceerd door een overheidsbrede werkgroep in het kader van het verder ontwikkelen van het digitale berichtenverkeer tussen burgers/ondernemers en de overheid. Deze Interactiestrategie is belangrijk in dit kader omdat het a) overheidsbreed is en b) concreet ingaat op de vraag hoe de communicatie met de overheid er in de toekomst uit kan zien.

De letterlijke opdracht van de stuurgroep luidde: "Schets het beeld hoe de interactie, ofwel de 'ontmoetingen' die wij faciliteren met de gebruiker (burger en ondernemer) er in de toekomst uitziet. Zowel fysiek als digitaal. Zet dit beeld af tegen de wijze waarop wij als overheid nu interacties hebben georganiseerd. Duid de 'gap' en schets wat er nodig is aan samenwerking, overkoepelende technische oplossingen en overkoepelend afsprakenstelsel om die 'gap' te overbruggen. En wat er nodig is als basis voor organisaties zelf, denk aan een robuuste achterkant en een flexibele voorkant. Dit beeld kan benut worden als inspiratiedocument voor de toekomstige Generieke Digitale Infrastructuur."

Het onderzoek van de werkgroep maakte duidelijk dat burgers en ondernemers bij hun contact met de overheid behoefte hebben aan:

- ❖ vertrouwen (ik wil je kunnen vertrouwen en vertrouw mij!)
- ❖ een persoonlijke benadering ("praat" met mij persoonlijk!)
- ❖ gemak (maak het mij makkelijk!)

Elke van deze drie kent een aantal subtypen:

- Vertrouwen
  - Transparantie
  - Autonomie
  - Betrouwbaarheid
- Persoonlijke benadering
  - Maatwerk
  - Specifieke informatiebehoefte
  - Pro-activiteit
  - Vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid
  - Empathie & klantgerichtheid
- Gemak
  - Keuzevrijheid van kanaal (en naadloze kanaalswitch)
  - Bundeling en minimaliseren diensten
  - Meer snelheid

Deze 'behoefte' vormen dan ook het uitgangspunt van de interactiestrategie. Deze uitgangspunten liggen grotendeels in lijn met de ambities zoals geformuleerd in NL DIGIbeter, met een paar subtiele verschillen. Zo wordt wel expliciet ingegaan op persoonlijk contact en de rol van andere kanalen dan de digitale voor het gebruik van overheidsdienstverlening. Dit

verklaart bijvoorbeeld de nadruk op de keuzevrijheid van kanaal (en de gepercipieerde klantvriendelijkheid die daar vanuit gaat).

Ook deze lijst van 'behoeften' vormt een input voor de lijst van te toetsen aspecten in het kwalitatieve onderzoek en het uiteindelijke onderzoeksmodel.

### Talinn Verklaring en het EU eGovernment action plan

In oktober 2017 kwamen de verantwoordelijke ministers of verantwoordelijken voor de digitale overheid van alle Europese lidstaten bijeen in Tallinn (Estland) om daar een verklaring te ondertekenen over de ontwikkeling van de Europese eOverheid. De Nederlandse overheid heeft zich sterk gecommitteerd aan deze verklaring (zo wordt ze aangehaald in NL DIGIbeter). De verklaring schetst een aantal criteria waar de dienstverlening van de overheid, in de ogen van burgers en bedrijven, aan zou moeten voldoen. Wanneer burgers en bedrijven contact hebben met overheden kunnen ze het volgende verwachten:

- ❖ Digitale Interactie
- ❖ Toegankelijkheid, veiligheid, beschikbaarheid en gebruiksgemak
- ❖ Verlaging van administratieve lasten
- ❖ Digitale levering van overheidsdiensten
- ❖ Betrokkenheid en inspraak
- ❖ Stimulering voor het gebruik van digitale diensten
- ❖ Bescherming van persoonlijke data en privacy
- ❖ Foutcorrectie en klachtmechanismen

Deels ten grondslag aan de Tallinn verklaring ligt het eGovernment action plan van de Europese Commissie (2016). Dit actieplan, hoewel al wat ouder, richt zich op een aantal themagebieden die grotendeels overlappen met de Tallinn declaration. In het actieplan staan de volgende doelen centraal:

1. Digital-by-default, Inclusiveness & Accessibility
  - a) Digitaal contact als recht
  - b) Consistente kwaliteit user experience
  - c) Readiness van burgers (skills & vaardigheden)
2. Once-only
3. Trustworthiness & security
  - a) Informatieveiligheid
  - b) Bescherming privacy
  - c) Invoering van eID initiatieven
4. Openness & transparency  
E.g. controle over data
5. Interoperability by default
6. Horizontal enabling policy steps

Ook de punten uit de Tallinn verklaring en het EU eGovernment Action Plan zijn meegenomen in de rest van het onderzoek.

## Aanverwante ontwikkelingen

Verschillende (quasi)overheden en belangenorganisaties brengen daarnaast hun eigen advies uit over de kwaliteit en ontwikkeling van overheidsdienstverlening. Drie recente en prominente daarvan zijn:

- ❖ De ontwikkeling van life-events en 'epics'
- ❖ De ontwerpprincipes van Gebruiker Centraal
- ❖ De uitgangspunten voor digitalisering van de Nationale Ombudsman

Deze worden beschreven vanwege het belang dat gehecht wordt aan goede dienstverlening waarin zoveel mogelijk belangen worden behartigd en vanwege de impact van deze op de inrichting van dienstverlening.

### life-events / epics

Hoewel de inrichting van dienstverlening op basis van life-events niet nieuw is, maakt de 'life-event benadering' momenteel een soort van renaissance door. De werkgroep 'Mens Centraal'<sup>8</sup> heeft de afgelopen jaren 18 verschillende life-events uitgewerkt in checklists. Op basis van deze checklists worden burgers vervolgens doorverwezen naar de relevante organisaties. Sinds vorig jaar zijn deze life-events gradueel online gebracht op [overheid.nl](http://overheid.nl) en [rijksoverheid.nl](http://rijksoverheid.nl) en vormen daarmee een belangrijke (nieuwe) wijze van navigatie in het complexe landschap van overheidsorganisaties en -dienstverlening. Het gaat om de volgende 18 life-events:

- 18 jaar worden
- Werkloos worden
- Scheiden of uit elkaar gaan
- Met pensioen gaan
- Er is iemand overleden
- Een kind krijgen
- Een pleegkind krijgen
- Een kind adopteren
- Trouwen
- Geregistreerd partnerschap
- Samenlevingscontract sluiten
- Hulp bij schulden
- Een woning kopen
- Een woning huren
- Verhuizen
- Nieuw in Nederland
- Langdurige zorg
- Levenloos geboren kind registreren in het BRP

In de bijgewerkte versie van NL DIGIbeter (2019) wordt daarnaast ingegaan op de vier epics die momenteel binnen de overheid uitgewerkt worden. Deze epics kunnen gezien worden als een meer verregaande visie op life-events waarin niet alleen geprobeerd wordt om alle relevante informatie bijeen te brengen, maar om meer holistisch te werk te gaan en bijvoorbeeld ook de afhandeling aan de achterkant te stroomlijnen. Daarbij staat de customer journey / user story centraal en worden deze zo *agile* mogelijk uitgewerkt. Op dit moment worden de volgende epics uitgewerkt:

- ❖ Overlijden
- ❖ Verhuizen
- ❖ Check mijn recht
- ❖ Watergebruik bij droogte

### Ontwerpprincipes Gebruiker Centraal

Gebruiker Centraal is een community voor professionals die bezig zijn met de (online) dienstverlening van de overheid<sup>9</sup>. Doel van de community is om de (online) dienstverlening van de overheid naar een hoger plan te tillen, zodat meer burgers van digitale diensten gebruik kunnen en willen maken. De community heeft een aantal ontwerpprincipes ontwikkeld voor (goede) digitale dienstverlening vanuit het perspectief van de gebruiker en deze worden steeds breder toegepast. De landelijke overheid, in NL DIGIbeter, committeert zich ook aan deze principes (p. 38 van NL DIGIbeter 2018).

Het gaat daarbij om de volgende principes:

1. Zet de gebruiker centraal  
Ontwerp vanuit de behoefte en context van mensen, niet vanuit de techniek of je organisatie.
2. Wees pas tevreden als je gebruiker het is  
Ontwerp, test, meet en verbeter. En blijf dat doen.
3. Maak het eenvoudig voor de gebruiker  
Ontwerp eenvoudige processen, maak gebruiksvriendelijke systemen en schrijf begrijpelijk.
4. Ga uit van feiten, niet van aannames  
Ontwerp op basis van feiten en gebruiksonderzoek, en ga er niet vanuit dat je gebruiker is zoals jij.
5. Wees transparant en deel je kennis

<sup>8</sup> Met vertegenwoordigers van het Ministerie van Algemene Zaken, i.s.m. SVB, Belastingdienst, DUO, KVK, IND, Ministeries, Gemeenten en overige ketenpartners.

<sup>9</sup> Voor de volledigheid vermelden we dat de community financiering ontvangt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Werk samen en deel je kennis en ervaring. En sta open voor feedback.

Hoewel de principes vooral van invloed zijn op het ontwerp van diensten, zijn er elementen die ingaan op behoeften van de gebruikers in deze richtlijnen, zoals:

- ❖ Eenvoud
- ❖ Gebruiksvriendelijkheid
- ❖ Begrijpelijkheid

Deze aspecten worden meegenomen in het kwalitatieve onderzoek en het ontwerp van het kwaliteitsmodel.

### Uitgangspunten digitalisering Nationale Ombudsman

De Nationale Ombudsman komt op voor de belangen van burgers en helpt burgers daar waar het misgaat tussen overheden en hun 'klanten'. De Ombudsman houdt digitalisering van de dienstverlening scherp in de gaten en doet regelmatig onderzoek naar verschillende aspecten van deze digitalisering.

Zo deed de Ombudsman in 2017 onderzoek naar het gebruik van MijnOverheid en de Berichtenbox en stelt op basis van dit onderzoek dat:

- ❖ De overheid bij de verdere ontwikkeling van MijnOverheid en de Berichtenbox gebruikers meer centraal moet stellen door uit te gaan van wat zij nodig hebben om met de overheid te kunnen communiceren. Dit pleit voor het meer centraal stellen van de behoeften en gedragingen van de burger.
- ❖ Burgers mogen zich niet gedwongen voelen om gebruik te maken van een digitaal kanaal als zij dat niet kunnen of willen. Dit pleit voor het in stand houden van en goed monitoren van de keuzevrijheid van contactkanaal.
- ❖ Het van belang is om de verschillende groepen gebruikers en hun behoeften te onderscheiden en daar MijnOverheid en de Berichtenbox op af te stemmen. In meer algemene zin pleit dit voor een aanpak waarin relevante groepskenmerken onderscheiden worden en waar mogelijk een groepsgerichte aanpak wordt gevolgd bij de inrichting en monitoring van de dienstverlening.

In 2018 presenteerde de Ombudsman een aantal uitgangspunten voor de verdere digitalisering van de dienstverlening. De volgende richtlijnen zouden daarbij door overheden gevolgd moeten worden:

1. Neem Verantwoordelijkheid
2. Wees Toegankelijk
3. Wees Oplossingsgericht
4. Wees Gebruiksvriendelijk

#### Uitgangspunten dienstverlening Ombudsman



Figuur 22. Uitgangspunten voor overheidsdienstverlening van de Nationale Ombudsman

Ook deze uitgangspunten worden meegenomen in het kwalitatieve onderzoek en het ontwerp van het kwaliteitsmodel.

## Conclusies

In dit hoofdstuk stond het beleid van de overheid centraal. Daarbij werd kort ingegaan op het historische beleid dat, deels, de huidige situatie verklaart. Daarnaast werd ingegaan op het huidige beleid en dan vooral die aspecten die (mogelijk) van invloed zijn op het oordeel over de dienstverlening door de burger. Niet alleen zijn er in de verschillende beleidsdocumenten een breed palet aan plannen en diensten, ook zijn er verschillende verwijzingen naar eisen die de burger aan de dienstverlening mag verwachten. Zo wordt in NL DIGIbeter alleen al, onder meer, ingegaan op de volgende eisen en/of verwachtingen:

- Toegankelijkheid
- Persoonlijke dienstverlening
- Veiligheid
- Privacy
- Regie op gegevens
- Gemak
- Vertrouwen
- Gebruiksvriendelijkheid

De lijst met mogelijke criteria wordt langer wanneer ook andere plannen, zoals uit de interactiestrategie en Europees beleid, meegenomen worden in de mix. Hoewel een ambitieuze overheid met een veelheid aan initiatieven getuigd van ambitie, is het de vraag in hoeverre de overheid aan alle verwachtingen kan voldoen. Is het mogelijk een veilige, betrouwbare digitale overheid te maken waarin de burger controle heeft over alle gegevens, maar die tevens gebruiksvriendelijk en persoonlijk is?

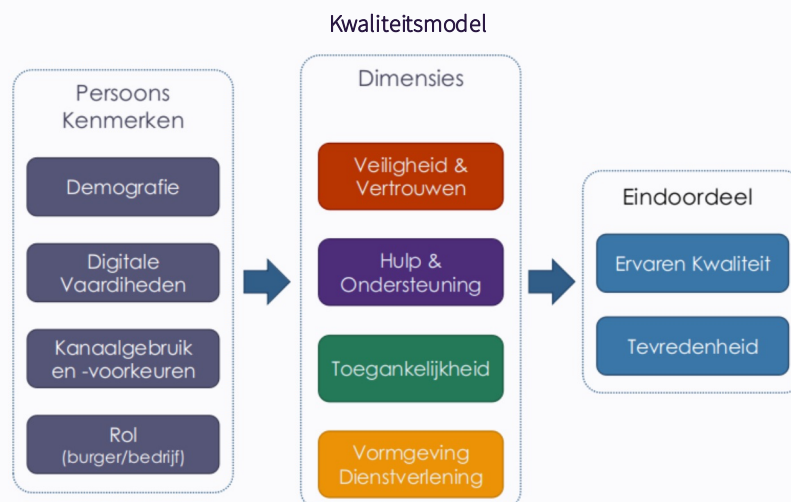
In ieder geval biedt de veelheid aan variabelen en plannen die genoemd zijn een goede input voor het onderzoek om daarmee bij de burger te rade gaan om te zien wat de burger belangrijk vindt en waar de meeste behoefte aan bestaat.

## 1. Onderzoeksraamwerk en kwaliteitsmodel

*Op basis van de inzichten uit de voorgaande hoofdstukken wordt hier het raamwerk van variabelen en uiteindelijk te toetsen kwaliteitsmodel gepresenteerd. Allereerst wordt daarbij ingegaan op het onderzoeksmodel dat wordt gebruikt om het oordeel over overheidsdienstverlening te toetsen. Vervolgens worden de gebruikte variabelen beschreven en wordt kort ingegaan op de meetaanpak.*

### Initieel kwaliteitsmodel

Centraal in het onderzoek staat het meten van het oordeel over de dienstverlening van de overheid in brede zin (naast een thematisch deel waarover hieronder meer verteld wordt). Voor het meten van dit oordeel wordt een causaal model gebruikt, in lijn met de meeste (wetenschappelijke) modellen op dit terrein. In het model staat de uitkomst, de afhankelijke variabele aan de rechterzijde centraal. Hierbij gaat het om het eindoordeel over de dienstverlening. Dit wordt gemeten, in lijn met het advies van Goldkuhl en Röstlinger (zie Deel 2) op verschillende manieren/niveaus. Dit eindoordeel wordt (grotendeels<sup>10</sup>) bepaald door variabelen die zich (naar het huidige inzicht) laten groeperen in een viertal dimensies: 1) veiligheid en vertrouwen, 2) hulp en ondersteuning, 3) toegankelijkheid en 4) de vormgeving of inrichting van de dienstverlening. Deze dimensies worden besproken in de daarop volgende paragraaf. De beleving van de verschillende dimensies wordt vervolgens beïnvloed door de persoonskenmerken van de respondent. Hierbij gaat niet alleen om de demografische eigenschappen van de respondent, maar ook om relevante gedragingen, kennis en houdingen ten aanzien van relevante thema's.



Figuur 23. Initieel kwaliteitsmodel

<sup>10</sup> Het volledig verklaren, gemeten met de 'verklarde variantie' van het model, is geen doelstelling in het onderzoek. We zoeken een middenweg tussen wetenschappelijke kwaliteit en praktisch nut (maar wel wetenschappelijk verantwoord).

## Eindoordeel

De *afhankelijke* of eindvariabele wordt in het model gevormd door het *eindoordeel* over de dienstverlening van de overheid. Dit meten we aan de hand van een tweetal aspecten. De eerste is de ervaren kwaliteit van overheidsdienstverlening. Hierbij gaat het om het *wat* van de dienstverlening. Naar de uitwerking van Goldkuhl en Rösinger (zie Deel 2) gaat het daarbij om:

- Serviceacties (wat de dienstverlener doet)
- Serviceresultaten (wat de klant krijgt)

De eerste kan gemeten worden door te vragen naar het oordeel over de organisatie(s)/keten waar de respondent contact mee had, de tweede door te vragen naar het oordeel over de dienstverlening en de kwaliteit van het geleverde resultaat. Het tweede aspect gaat over het *hoe* van de dienstverlening, namelijk het service effect (de beleving van de klant). Dit wordt gemeten door te vragen naar de tevredenheid van de respondent met de geleverde dienstverlening.

## Dimensies

De wetenschappelijke literatuur, de praktische literatuur en de beleidsagenda's suggereren dat een breed scala aan variabelen van invloed is op het oordeel over de dienstverlening van de overheid. Voor de doelstellingen van dit onderzoek zijn twintig relevante aspecten opgenomen. Deze zijn afgeleid uit:

- De modellen beschreven in Deel 2, alsmede **Bijlagen 1 & 2**
- Een aantal variabelen zoals deze gebruikt en getoetst zijn in het praktijkonderzoek in Deel 2, primair gebaseerd op het onderzoek in Nederland.
- De beleidsdoelstellingen zoals (voornamelijk) beschreven in NL DIGibeter en de Interactiestrategie, alsmede de richtlijnen voor goede (digitale) dienstverlening zoals voorgesteld door de Ombudsman.

Het overzicht van deze 20 dimensies, alsmede een beschrijving daarvan, is opgenomen in **Bijlage 4**. Van deze 20 dimensies kan met zekerheid aangenomen worden dat ze een causaal effect hebben op het oordeel over de dienstverlening (in het algemeen). Het is echter niet zeker of deze variabelen ook in deze context (Nederlandse Overheidsdienstverlening in 2019) relevant zijn. De 20 dimensies zijn daarom voorgelegd aan de deelnemers van het kwalitatieve onderzoek (Hoofdstuk 5) met daarbij de vraag om uit de lijst van 20 de vijf meest (persoonlijk) belangrijke variabelen te selecteren, met de optie om eventueel andere aspecten toe te voegen. De (totaal) 38 respondenten maakten 191<sup>11</sup> keuzes, waarbij geen nieuwe/andere aspecten werden toegevoegd. Het aspect 'plezierig' werd door geen van de respondenten genoemd en 'uniformiteit' slechts éénmaal. Om deze reden zijn deze aspecten verwijderd uit het onderzoek.

Verantwoordelijkheid is, ondanks dat het slechts tweemaal genoemd werd, toch meegenomen. Deels is dit gedaan vanwege het belang dat we aan dit aspect hechten (ook gegeven het advies van de Ombudsman waar verantwoordelijkheid een belangrijk thema is), maar ook omdat aspecten die te maken hebben met verantwoordelijkheid wel gedurende de interviews genoemd werden. De andere aspecten werden frequent genoemd en er is een mooie spreiding van de keuzes over de aspecten. Hiermee is te verwachten dat toch een goed beeld gegeven kan worden van wat burgers en ondernemers belangrijk vinden aan overheidsdienstverlening. Daarnaast geven deze selectie én de spreiding reden te veronderstellen dat ook in het kwantitatieve onderzoek verschillen gevonden gaan worden tussen (groepen) burgers en bedrijven.

<sup>11</sup> Één hoogopgeleide deelnemer noemde 6 in plaats van 5 aspecten.



	Totaal (n=38)	Laag (n=14)	Hoog (n=16)	Ondernemers (n=8)
Veiligheid	19	11	6	2
Vindbaarheid	15	4	7	4
Eenvoudig	14	3	7	4
Vertrouwen	14	8	4	2
Oplossingsgericht	13	4	7	2
Privacy	13	6	4	3
Begrijpelijkheid	12	4	4	4
Toegankelijkheid	12	3	5	4
Hulpvaardigheid	12	3	7	2
Gemak	11	4	3	4
Pro-actief	9	2	4	3
Keuzevrijheid	9	2	7	0
Regie op gegevens	9	5	4	0
Transparantie	8	3	3	2
Snelheid	7	3	2	2
Persoonlijk	6	3	2	1
Gebruiksvriendelijkheid	5	1	4	0
Verantwoordelijkheid	2	1	0	1
Uniformiteit	1	0	1	0
Plezierig	0	0	0	0
	191	70	81	40



Figuur 24. Kwaliteitsdimensies en kwaliteitskenmerken

### Persoonskenmerken

Het onderzoek maakt een onderscheid tussen een viertal typen persoonskenmerken waarvan bekend is dat ze van invloed zijn op het gebruik van dienstverlening en daarmee het oordeel. Hierbij geldt een afweging tussen enerzijds die variabelen waarvan verwacht kan worden dat ze tot verschillen leiden in oordeel én die variabelen die meegenomen moeten worden vanuit maatschappelijk oogpunt, bijvoorbeeld om te controleren dat bepaalde groepen zich niet anders behandeld voelen als andere. De typen kenmerken zijn:

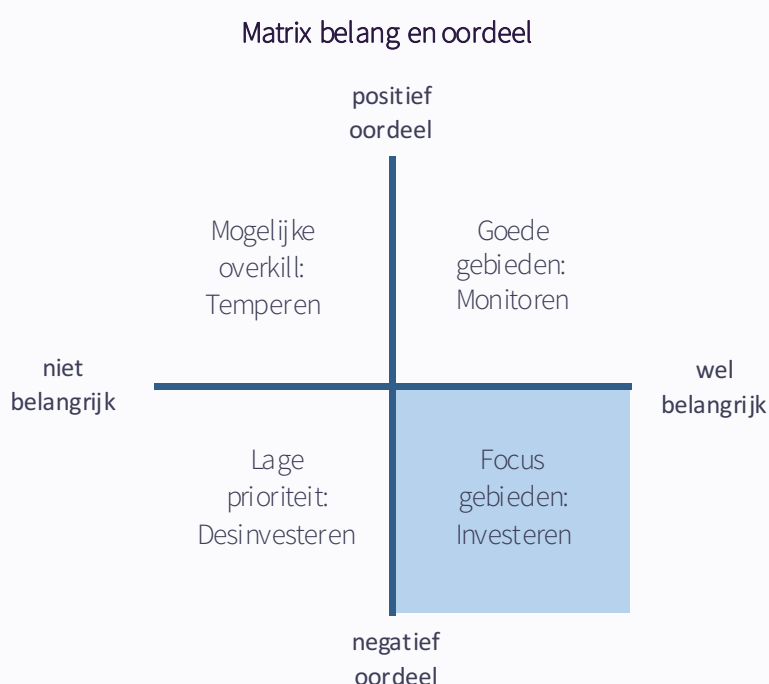
- Demografie
  - Leeftijd
  - Opleiding
  - Geslacht
- Digitale vaardigheden
  - Toegang tot technologie (bijv. Bezit laptops, tablets, etc)
  - Houding ten aanzien van digitalisering
  - Gebruik van het internet voor verschillende doeleinden
  - Operationele vaardigheden (vaardigheden in het gebruik van apparatuur)
  - Informatievaardigheden (vaardigheden in het gebruik van het internet)

- Kanaalgebruik en -voorkeuren
  - Kanalen die gebruikt worden voor contacten met de overheid
  - Kanalen die de voorkeur hebben voor contacten met de overheid
- Rol van de respondent
  - Met het onderscheid tussen burgers en ondernemers

## Meetaanpak

### Duaal meten

In het onderzoek wordt gewerkt, zoals aangegeven, met een model waarin het oordeel over dienstverlening gemeten wordt aan de hand van vier dimensies en 18 onderliggende variabelen. Het is echter belangrijk dat het onderzoek zo praktisch mogelijk ingestoken wordt. Dat betekent dat niet alleen aan de respondenten gevraagd wordt wat hun oordeel is over een bepaald aspect, maar ook hoe belangrijk dat aspect voor hen is. Hiermee wordt de aanpak gevolgd zoals deze gebruikt wordt in Canada en in het verleden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zelf, met als verschil concrete adviezen gekoppeld worden aan de uitkomsten. Door het combineren van het oordeel met het belang ontstaat een matrix waar beleidsadviezen aan te koppelen zijn.



*Figuur 25. Matrix belang en oordeel in het onderzoek*

### Vast, flexibel en thematisch

In het onderzoek wordt gekozen voor een aanpak waarin aan de ene kant een model/instrument gemaakt wordt dat ontwikkelingen in de tijd kan meten en daarmee een vaste basis kent, maar anderzijds flexibel genoeg is om variabelen toe te voegen of te verwijderen als de situatie of tijdsgeest daar om vraagt. Daarnaast moet ruimte gecreëerd worden binnen de beschikbare onderzoeksruimte om thematisch in te gaan op relevante thema's, zoals deze bijvoorbeeld spelen in de maatschappij of op de beleidsagenda staan. Dit is gedaan door bij de instrumentontwikkeling en -toetsing, uit te gaan van de volgende principes:

- 50/50 vast en thematisch  
Het instrument wordt opgedeeld in twee delen, van min of meer gelijke grootte. Hierdoor moet scherp gekozen worden welke thema's van belang zijn én welke overige vragen meegenomen moeten worden.
- Scherp evalueren  
Na elke meting wordt scherp geëvalueerd welke variabelen het meest van belang zijn voor het model, zowel in statistische, theoretische en praktische zin. Hierbij wordt afgewogen of het vervangen van één variabele door een andere nog voldoende recht doet aan het model en de vergelijkende waarde van het onderzoek in de tijd.

- Monitoren van ontwikkelen  
Waar in veel onderzoeken het ‘vooronderzoek’ (zoals de literatuurstudie en analyse van relevante ontwikkelingen) een eenmalige activiteit is, houden we in dit geval gedurende de looptijd van het project<sup>12</sup> de relevante ontwikkelingen in de gaten en houden we daarmee rekening afhankelijk van de fase van het project.

### **Uiteindelijk kwaliteitsmodel**

Het model zoals afgeleid uit de literatuur is niet het model dat uiteindelijk onderzocht is in het onderzoek. Voornaamste reden daarvoor is pragmatiek. Vragenlijsten kunnen niet te lang zijn: wanneer een vragenlijst lang is neemt de cognitieve inspanning van de respondenten af, waardoor de betrouwbaarheid van de antwoorden naar beneden gaat. Daarnaast geldt dat de vragenlijst niet alleen gericht was op het meten van het oordeel van burgers en bedrijven over dienstverlening, maar ook hun oordeel over een specifiek thema (in dit onderzoek: delen en uitwisseling van gegevens). Hiermee ontstond een trade-off: een vragenlijst waarin alle delen uit het model en het thematische deel zijn meegenomen, maar die te lang is waardoor de kwaliteit van de antwoorden afneemt óf een korter instrument met een hogere datakwaliteit.

Uiteindelijk is voor het tweede scenario gekozen en zijn vragen over a) kanaalgebruik en -voorkeuren en b) digitale vaardigheden uit de vragenlijst geschrapt. Het gebruik van media is als *proxy* (indirecte waarneming) meegenomen voor de digitale vaardigheden.

Het model is geen zuiver wetenschappelijk model en gesproken kan worden van een *hybride* onderzoeksmodel. Dit wordt gedaan om twee redenen:

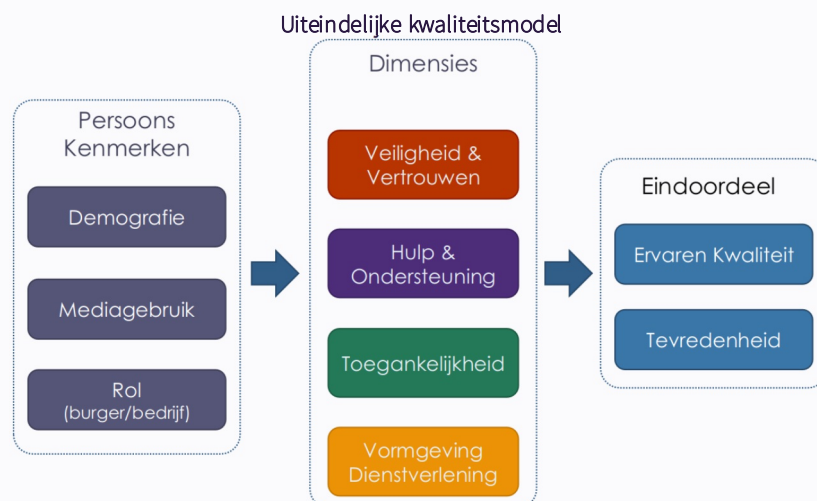
- 1) Het is niet alleen gebaseerd op kenmerken die belangrijk zijn volgens de wetenschappelijke literatuur, maar ook op basis van meer praktisch onderzoek en kenmerken die in de beleidsliteratuur als ‘belangrijk’ worden gepresenteerd.
- 2) Om pragmatische redenen kan het oorspronkelijke model niet geheel getoetst worden in het kwantitatieve onderzoek. Derhalve is een aantal variabelen weggelaten.

Het uiteindelijke model bestaat uit een drietal onderdelen. Het eerste is ‘eindoordeel’ van burgers en bedrijven. Dit bestaat uit twee componenten:

- **Ervaren kwaliteit** heeft betrekking op de uitkomst van het contact, zoals de juistheid en volledigheid van de informatie, op tijd reageren door de overheid, geen fouten of problemen in het contact met de overheid hebben.
- **Tevredenheid** gaat over de manier waarop men geholpen is, bijvoorbeeld de manier waarop men geholpen is, de (klant)vriendelijkheid tijdens het contact of de vormgeving van websites, en het gemak om in contact te komen of informatie te vinden.

Het tweede deel bestaat uit de kwaliteitsdimensies (Figuur 26) die het eindoordeel bepalen. Het derde deel wordt gevormd door een aantal kenmerken van de respondenten, zoals hun demografische kenmerken, gebruik van media en technologie en hun rol in het onderzoek.

<sup>12</sup> Waarbij dit vooralsnog verwijst naar de eerste kwantitatieve meting en alles daaraan voorafgaand, in een later stadium wordt dit mogelijk uitgebreid.



*Figuur 26. Uiteindelijke kwaliteitsmodel.*

De vier kwaliteitsdimensies zijn gemaakt op basis van de 18 kwaliteitskenmerken zoals hierboven besproken. De persoonskenmerken zijn de voornaamste wijzigingen ten opzichte van het initiële model waarin kanaalgebruik en -voorkeuren en digitale vaardigheden

# 4 Modeltoets

## 1. Het model

Het model zoals weergegeven in [Figuur 26](#) is het model dat uiteindelijk getoetst is in het onderzoek. Deze toets volgt een aantal stappen:

1. Betrouwbaarheid dimensies en constructie variabelen
2. Modeltoets
3. Evaluatie

Deze worden achtereenvolgens besproken

### Betrouwbaarheid dimensies

Het model bestaat uit een viertal dimensies, bestaande uit 18 kwaliteitskenmerken. Deze 18 kenmerken zijn allemaal van invloed op het oordeel over dienstverlening. Daarmee is de verwachting dat er een sterke samenhang is tussen de 18 variabelen, maar tegelijkertijd voldoende onderscheidend vermogen binnen de vier dimensies. Dit blijkt te kloppen. Een factoranalyse is een eerste toets om te zien in hoeverre er is voldoende onderscheidend vermogen tussen de verschillende dimensies. De resultaten van de analyse<sup>13</sup> laten zien dat de vier dimensies ongeveer 72% van de variantie in de data verklaren. Een aantal van de variabelen hangt daarbij samen met meerdere dimensies, maar het onderscheid in de vier dimensies blijkt, zoals aangegeven bijna driekwart van de variantie te verklaren.

Belangrijker dan het onderscheidend vermogen tussen de dimensies is de samenhang binnen de dimensies. Een betrouwbaarheidsanalyse is het geëigende instrument om de samenhang tussen variabelen binnen een dimensie te testen. De betrouwbaarheid voor alle vier dimensies (zoals gemeten met Cronbach's alpha) is goed voor de vier dimensies:

	Veiligheid en vertrouwen	Hulp en ondersteuning	Toegankelijkheid	Vormgeving dienstverlening
Cronbach's alhpa ( $\alpha$ )	0.86	0.86	0.92	0.83
Verandering indien laagst scorende item verwijderd.	0.84	0.85	0.90	0.81

De analyse laat zien dat de samenhang binnen de vier dimensies hoger is dan het minimum van 0.65 dat gangbaar is in wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast geldt dat het verwijderen van een item uit de schaal in geen van de gevallen leidt tot een betere schaal.

<sup>13</sup> Met vier dimensies en varimax rotation

Hierbij gaat het in alle gevallen om het oordeel ten aanzien van de 18 kenmerken, waarvan de analyses laten zien dat ze goed samenhangen. Voor de toets van het model zijn de 18 kenmerken samengevoegd tot de vier dimensies uit het model. Voor deze dimensies geldt dat niet alleen relevant is wat het oordeel is ten aanzien van de kenmerken, maar dat ook het belang een rol speelt. De dimensies zijn samengesteld op basis van het belang en het oordeel, waarbij elk belang een gewicht van 50% over het oordeel geeft. De redenering hierachter is dat een oordeel over een aspect een zwaarder gewicht verdient wanneer dat aspect ook belangrijk gevonden wordt. Vervolgens zijn de dimensies samengesteld en gewogen naar het aantal aspecten binnen deze dimensies (zodat de schaal gelijk loopt).

## 2. Modeltoets

Het model is vervolgens getoetst met het oordeel over kwaliteit en tevredenheid als afhankelijke variabelen en de volgende variabelen (alsmede de niet getoetste afhankelijke variabele) als voorspellers in het model. In een eerste stap is een eenvoudig regressiemodel getoetst om de invloed van de individuele variabelen op de modellen vast te stellen. Hierbij is gekeken naar de verklaarde variantie van het model (R square), de ANOVA (F) en de significantie van het model. De verklaarde variantie is een maat voor de mate waarin het model de spreiding (variantie) in antwoorden op de afhankelijke variabele kan voorspellen (bijvoorbeeld of iemand de kwaliteit heel negatief of heel positief kan beoordelen). De resultaten van deze regressietoets zijn hieronder weergegeven. De rol van de respondenten (burger of bedrijf) is daarbij weggelaten vanwege de geringe bijdrage van deze variabele aan het model :

	Kwaliteit	Tevredenheid
R square	0.72	0.73
F	907.78	954.14
Sig	.000	.000

Beide modellen scoren goed en de individuele variabelen (tezamen) verklaren ongeveer driekwart van de variantie in de data voor beide afhankelijke variabelen. Het tevredenheidsmodel scoort iets hoger dan het kwaliteitsmodel. Hoewel beide modellen als geheel dus significant zijn en de variantie goed verklaren dragen niet alle variabelen sterk bij aan het model. In de onderstaande tabel staande regressiecoëfficiënten (bèta's) en de significantie van elke onafhankelijke variabele voor beide modellen weergegeven. Daarnaast zijn de bèta's weergegeven voor het model wanneer kwaliteit en tevredenheid niet gebruikt worden (tussen haken).

Variabelen	Kwaliteit		Tevredenheid	
	Bèta	Sig	Beta	Sig
(constant)	.000	.022	0.00	0.175
Kwaliteit	-	-	0.72	0.000
Tevredenheid	0.74	0.000	-	-
Dim 1. Veiligheid en vertrouwen	0.07 (0.21)	0.000	0.04 (0.19)	0.001
Dim 2. Hulp en ondersteuning	0.04 (0.17)	0.001	0.06 (0.18)	0.000
Dim 3. Toegankelijkheid	0.04 (0.24)	0.001	0.09 (0.26)	0.000
Dim 4. Vormgeving dienstverlening	0.03 (0.17)	0.008	0.06 (0.18)	0.000
Mediagebruik	-0.01 (-0.06)	0.206	-0.02 (-0.07)	0.017
Leeftijd	0.01 (0.05)	0.565	0.03 (0.06)	0.008
Opleiding	-0.01 (-0.02)	0.339	0.00 (-0.01)	0.894
Geslacht	-0.02 (-0.02)	0.071	0.01 (0.00)	0.164

In beide modellen valt het volgende op:

- ❖ Kwaliteit en tevredenheid zijn de belangrijkste voorspellers voor beide respectievelijke variabelen. Dit komt overeen met de resultaten zoals gepresenteerd in de kwantitatieve rapportage en suggereert dat kwaliteit en tevredenheid sterk correleren.
- ❖ De vier kwaliteitsdimensies scoren significant in beide regressiemodellen. Dit geldt in sterkere mate wanneer kwaliteit en tevredenheid niet meegenomen worden. Wel valt op dat de invloed van de vier dimensies op elk van de afhankelijke variabelen verschilt. Zo is veiligheid en vertrouwen meer van invloed op de kwaliteit en hulp & ondersteuning, toegankelijkheid en vormgeving meer van belang voor de tevredenheid.
- ❖ Demografie (leeftijd, opleiding & geslacht) en mediagebruik *overall* zijn minder van invloed, met een bescheiden rol voor leeftijd en mediagebruik wat betreft de tevredenheid. Hierbij geldt dat mensen die *meer* gebruik maken van digitale toepassingen licht minder tevreden zijn en ouderen iets meer tevreden.

Hoewel deze lineaire (enkelvoudige) regressies een goede indicatie geven van de invloed van onafhankelijke variabelen op afhankelijke variabelen, er is een tweetal problemen met dit type analyse:

### 1. Onderlinge samenhang

De eerste is de samenhang tussen variabelen. Waar een regressiemodel er vanuit gaat dat variabelen onafhankelijk zijn, sluit dit meestal niet aan bij de realiteit. Zo was hierboven al te zien dat de dimensies onderling samenhangen en daarnaast is te verwachten dat, bijvoorbeeld, demografische variabelen niet alleen het eindoordeel bepalen, maar ook het oordeel ten aanzien van de kwaliteitsaspecten en -dimensies. Met andere woorden: de realiteit is een wirwar van variabelen die allemaal samenhangen en in hun samenhang het eindoordeel bepalen.

### 2. Accuraatheid

Hoewel regressiemodellen inzicht geven in de verklaarde variantie en, daaropvolgend, de invloed van onafhankelijke variabelen op de variantie in de verklarende variabelen, is verklaarde variantie niet altijd de best mogelijke maat. Hoewel het interessant is om te weten hoe spreiding in antwoorden op een variabele verklaard kunnen worden is het vaak meer relevant om te weten met welke zekerheid een *bepaald* antwoord voorspeld kan worden.

Nieuwe typen modellen, gebaseerd op machine learning doen precies dat. Vooral *gradient boosted decision trees* worden daarbij steeds vaker gebruikt in data science om betere voorspellingen te doen over bepaalde fenomenen. Het idee erachter is tamelijk eenvoudig. Dit zijn de belangrijkste uitgangspunten achter deze gradient boosted trees<sup>14</sup>:

#### 1) Bomen (trees)

Veel fenomenen in de samenleving kunnen weergegeven worden een boom diagram. Een stamboom is daarvan een simpel voorbeeld. In het geval van dit onderzoek kunnen respondenten bijvoorbeeld schematisch weergegeven worden als positief / neutraal / negatief. Individuele variabelen kunnen toegevoegd worden om de boom meer diepte te geven. Zo kunnen oordelen (positief/neutraal/negatief) uitgesplitst worden naar leeftijd en geslacht, waarmee een steeds diepere en meer gelaagde boom gemaakt kan worden.

#### 2) Schaal (gradient)

Het gradient aspect kijkt (simpel gesteld) naar de mate waarin variabelen en lagen in het model een verschil maken. Stel dat in een model respondenten een keuze kunnen maken tussen kop en munt als persoonlijke voorkeur wanneer een *toss* plaatsvindt. Stel dat daarbij alle respondenten tezamen een 50/50 voorkeur aangeven. Stel vervolgens dat we geslacht als variabele introduceren en stel dat blijkt dat we 50% mannen en vrouwen in onze steekproef hebben en dat mannen een voorkeur 60/40 hebben en vrouwen 40/60. Nu weten we dat, ondanks dat de totale verdeling 50/50 is, geslacht een bepaalde *split* in de waarneming veroorzaakt. Stel dat we in plaats van geslacht kijken naar de invloed van opleiding en dat

<sup>14</sup> Deze uitleg is niet bedoeld om een wetenschappelijk verantwoorde en complete uitleg over het concept te geven, maar als algemene uitleg achter kernconcepten.

opleiding is onderverdeeld in laag/midden/hoog. Stel dat de verdeling nu ineens 10/80/10 wordt, dan weten we dat de invloed van opleiding groter is dan dat van gedrag. We weten tevens dat de verschillende categorieën (laag/midden/hoog) binnen de variabele (opleiding) een groter onderscheid (split) in de data veroorzaken dan geslacht. Datzelfde kan gelden voor de gelaagdheid in het model. Zo kan de eerste laag (bijvoorbeeld opleiding) niet tot grote verschillen leiden, maar de combinatie van eerste en tweede laag (opleiding en geslacht) wel.

### 3) Boosting

Boosting betekent dat variabelen niet als onafhankelijk gezien worden, maar stapsgewijs in het model geïntroduceerd worden om te zien wat die voor het model doet. Vervolgens kan een variabele als opleiding geïntroduceerd worden om te zien of dit a) niet alleen de algemene verdeling verandert, maar b) ook per geslacht. Vervolgens kan een volgende variabele geïntroduceerd worden, etc. Met boosting kan van elke variabele gezien worden hoe dit het model beïnvloedt.

### 4) Machine learning

Het machine learning element houdt in dat het algoritme in de computer zelf leert hoe het model het beste werkt en de afhankelijke variabelen het best voorspeld kunnen worden. Dat doet het door de dataset onder te verdelen in een aantal kleinere (deels overlappende) datasets. Een eerste data set kan vervolgens gebruikt worden om variabelen stapsgewijs te introduceren (boosting) en gradueel te kijken welke variabele en laag in het model (gradient) de afhankelijke variabele het best voorspellen. Vervolgens wordt deze *trainings*dataset vergeleken met de andere samples zoals deze uit de hele dataset getrokken zijn. Op basis van de vergelijkingen tussen de datasets “leert” het algoritme welk model het beste aansluit bij de werkelijkheid. Op basis van de verschillende iteraties van het model ontstaat een uiteindelijk model met daarbij een bepaalde *Accuracy* (hoe zeker is het model over de kwaliteit van de voorspellingen) en een *Root Mean Square Error*, oftewel de gemiddelde afwijking van het model<sup>15</sup>.

Met behulp van Python zijn beide modellen getoetst waarbij een derde deel (ongeveer 1000 respondenten) zijn gebruikt als *training*sample en de rest om dat trainingsmodel te toetsen. De resultaten voor beide modellen laten bemoedigende resultaten zien:

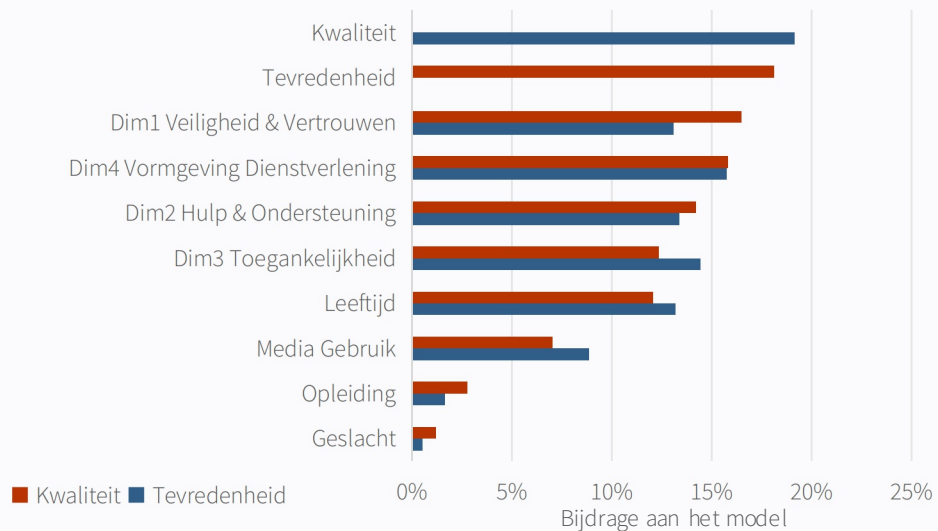
	Kwaliteit	Tevredenheid
Accuracy	62,52%	64.34%
Root Mean Squared Error (RMSE)	0.994667	0.977235

Een lage RMSE (<1 in dit geval) geeft aan dat de foutmarge in het model laag is. De accuracy geeft aan hoe zeker de voorspelling van een antwoord op basis van de inputvariabele is. In dit geval: met welke zekerheid kan het oordeel over kwaliteit van en tevredenheid met dienstverlening van de overheid voorspeld worden op basis van de gebruikte variabelen. In dit geval is dat met een zekerheid van ongeveer 62-64%.

De toets van het model laat zien dat de verschillende variabelen de ervaren kwaliteit van en tevredenheid met overheidsdienstverlening bepalen (Figuur 27).

<sup>15</sup> Simpel gesteld.





De figuur geeft het (relatieve) belang van de verschillende variabelen ('feature importance') weer (op de x as) voor het voorspellen van de eindvariabele (tevredenheid of kwaliteit). Zie rapportage literatuurstudie voor meer uitleg.

*Figuur 27. Belang variabelen voor het voorspellen van het eindoordeel (op basis van N=3702).*

De figuur geeft het relatieve belang van elke variabele in het model weer. Voor beide afhankelijke variabelen geldt dat de invloed van opleiding en geslacht is minimaal is. Dit wordt gevolgd door mediagebruik. Dit betekent dat respondenten die meer digitale technologieën vaker gebruiken meer positief zijn ten aanzien van kwaliteit en tevredenheid, met een hogere bijdrage aan tevredenheid.

Leeftijd is de volgende variabele. Hiervoor geldt dat met het toenemen van de leeftijd zowel het oordeel over kwaliteit als tevredenheid toeneemt.

Voor de dimensies loopt het oordeel en het gewicht uiteen. Wel geldt dat de dimensies, meer dan de persoonskenmerken, het oordeel over de dienstverlening voorspellen. In het algemeen geldt dat:

- ❖ Kwaliteit  
Wordt primair bepaald door veiligheid en vertrouwen, gevolgd door de vormgeving van dienstverlening, hulp en ondersteuning en toegankelijkheid.
- ❖ Tevredenheid  
Wordt achtereenvolgens bepaald door vormgeving van dienstverlening, toegankelijkheid, hulp en ondersteuning en dan veiligheid en vertrouwen.

### Reflectie

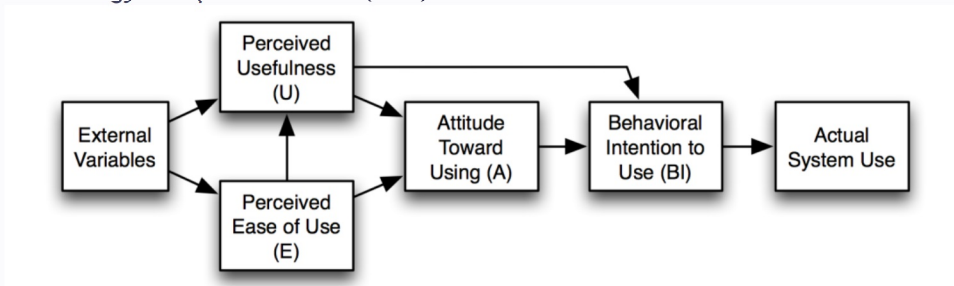
Het model presteert goed, ondanks de twee voornaamste problemen met het model:

1. Het *hybride* model vloeit voort uit variabelen die niet allemaal academisch getest zijn. Desondanks dragen alle kwaliteitskenmerken die opgenomen zijn positief bij aan het model. Dit geeft aan dat ook de praktijk- en beleidsliteratuur gebruik maken van relevante en significante kwaliteitskenmerken.
2. Een aantal variabelen is om pragmatische redenen verwijderd uit het model. Dit kan verklaren waarom de verklaarde variantie en accuracy van het model goed, maar zeker niet perfect zijn. Nader onderzoek is nodig om:
  - a) Die variabelen die uit het model verwijderd zijn te toetsen
  - b) Aanvullende variabelen te identificeren die een positieve bijdrage aan het model kunnen leveren
  - c) Het model verder te valideren. Dit is een eerste meting en de validiteit en betrouwbaarheid van het model kunnen in de toekomst verder bevestigd worden.

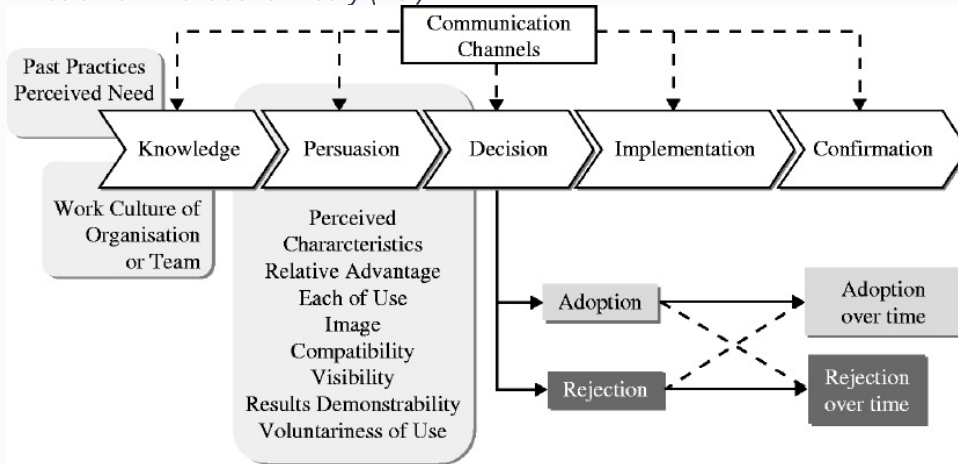
# Bijlagen

## Bijlage 1 | Adoptiemodellen

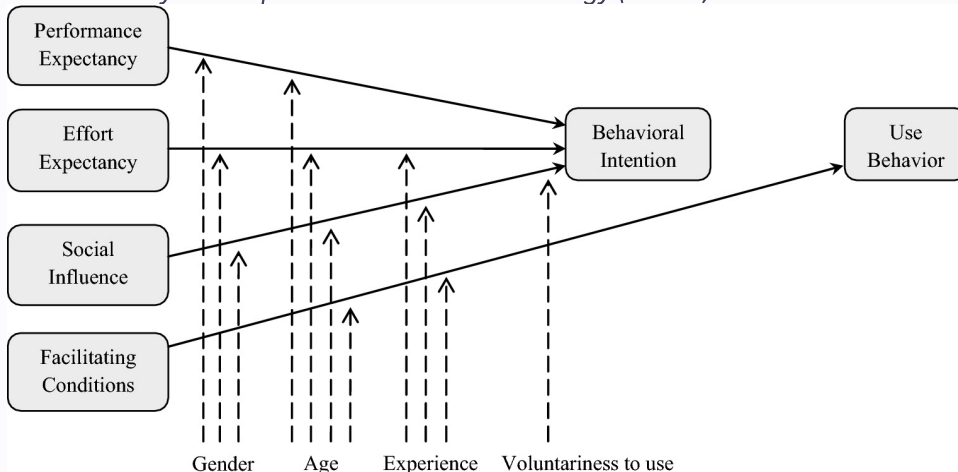
Technology acceptance model (TAM)



Diffusion of Innovations Theory (DOI)



Unified Theory of Acceptance and Use of Technology (UTAUT)



## Bijlage 2 | Modellen en variabelen

### *WebQual<sup>xvii</sup>*

1. Informational fit-to-task: It should be accurate, current and suitable, so users may find the information they really need on the Website;
2. Communication: It should be tailored in order to answer the needs of users;
3. Trust: secure communication. The Website should include information concerning data privacy;
4. Response time: The response time to a request or any interaction time in the Website;
5. Ease of understanding: Easy to read and understand;
6. Intuitive operation: The Website should be easy to operate and navigate;
7. Visual appeal: The aesthetics of the Website;
8. Innovativeness: The creativity and singularity of the Website;
9. Emotional appeal: The intensity of the involvement experienced in the interaction between the user and the Website;
10. Consistent image: An image that reflects the content that is published or what is sought by the user;
11. Online completeness: The fact that the user is able to carry out all or most of the tasks completely and online;
12. Relative advantage: By using an electronic communication channel to interact with the company, the user experiences an advantage.

### *Revised SERVQUAL for eServices<sup>xviii</sup>*

1. Website design
2. Reliability
3. Responsiveness
4. Security
5. Fulfillment
6. Customization
7. Information (quality)
8. Empathy

### *e-Government services quality<sup>xix</sup>*

1. System availability
2. Fulfillment
3. Security
4. Efficiency
5. Information Privacy
6. Responsiveness
7. Compensation
8. Contact
9. System Quality
10. Process Quality
11. Information Quality
12. Functionality
13. Reliability
14. Information
15. Appearance
16. Interactivity
17. Ease of Use
18. Citizen's Trust

*Sá et al (2015) review van kwaliteitsdimensies<sup>xv</sup>*

Domein	Dimensies	
Technisch	Usability	On-line services advantages
	Innovation	Service availability
	Performance	Online integrity
	Website design	Processing Speed
Organisatie	Emotional appeal	Complaints
	Customer support	Alternative channels
Veiligheid	Privacy	Betrouwbaarheid
	Veiligheid	Houden aan deadlines
Informatie	Informatie kwaliteit	Taakinformatie

*Jansen & Ølnes (2016) model voor kwaliteit van digitale diensten*

- Usability & functionality
- Content Quality
- Trustworthy
- Technical performance and reliability
- Organizational capabilities and citizens' support

## Bijlage 3 | Beleid

Jaar	Titel	Hoofdpunten
1990	BIOS-II	Eerste maal dat informatie en communicatietechnologie (ICT) gezien worden als middel om dienstverlening te verbeteren.
1994	BIOS-III	Primaire focus van ICT wordt dienstverlening.
1995	Elektronische Snelwegen	Nieuwe kanalen krijgen aandacht (Internet, GSM). Internet wordt gezien als mogelijkheid om efficiency en dienstverlening te verbeteren.
1996	OL2000	Introductie van het "one stop shop" idee, in eerste instantie fysiek, later online.
1998	Boven NAP, Herijking Actieprogramma Elektronische Snelwegen	Nadruk op de mogelijkheden van ICT voor internationale samenwerking en dienstverlening.
1998	Elektronische Overheid	Internet wordt centraal thema als middel om de overheid meer efficient en effectief te maken.
1999	Digitale Delta	Specifieke aandacht voor het internet als middel om communicatie te verbeteren.
2002	Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf	Aandacht voor de mogelijkheden van ICT (het Internet) om kosten te reduceren en klanttevredenheid te verhogen.
2003	Andere Overheid	ICT als middel om diensten te verlenen, kosten te verlagen en administratieve lasten te verlichten. Ambities te komen tot online dienstverlening.
2006	Antwoord©	Gemeenten als ingang tot overheidsdienstverlening, invoering van één telefoonnummer (+14). ICT belangrijk instrument.
2013	Digitale Overheid 2017	100% digitale dienstverlening in 2017

## Bijlage 4 | Dimensies

Privacy	Hulpvaardigheid	Vindbaarheid	Pro-Actief
Veiligheid	Verantwoordelijk	Begrijpelijkheid	Persoonlijk
Regie op gegevens	Oplossingsgericht	Toegankelijkheid	Snelheid
Vertrouwen	Plezierig	Gebruiksvriendelijk	Gemak
Transparantie	Uniformiteit	Eenvoudig	Keuzevrijheid

### Aspect

Persoonlijk  
 Veiligheid  
 Keuzevrijheid  
 Begrijpelijkheid  
 Transparantie  
 Pro-actief  
 Plezierig  
 Regie op gegevens

Toegankelijkheid

Eenvoudig

Hulpvaardigheid

Gebruiksvriendelijkheid  
 Vertrouwen

Oplossingsgericht

Snelheid

Verantwoordelijkheid

Uniformiteit

Privacy  
 Vindbaarheid  
 Gemak

### Beschrijving

Dienstverlening moet zo goed mogelijk op mij persoonlijk zijn afgestemd.

Dienstverlening van de overheid moet vooral veilig en betrouwbaar zijn.

Ik moet zelf kunnen kiezen hoe (met welk kanaal) ik contact heb met de overheid.

Ik moet alle informatie en formulieren vooral goed kunnen begrijpen.

De overheid moet transparant en open zijn over het gebruik van mijn informatie.

De overheid moet mij actief wijzen op diensten die voor mij belangrijk kunnen zijn.

Contact met de overheid moet vooral plezierig zijn.

Ik moet de baas zijn over mijn persoonlijke informatie en kunnen bepalen waarvoor die gebruikt worden.

Ik altijd toegang heb tot dienstverlening op een manier die bij mij past en die ik goed kan gebruiken.

Dienstverlening van de overheid moet uit zo min mogelijk handelingen bestaan en vooral simpel zijn.

De overheid moet mij actief hulp bieden wanneer ik ondersteuning nodig heb bij dienstverlening.

Dienstverlening moet afgestemd zijn op mijn behoeften en mijn gedrag.

Ik moet er op kunnen vertrouwen dat de overheid goed en zorgvuldig met mijn gegevens omgaat.

Als ik een probleem heb dan moet de overheid dit zo snel en goed mogelijk oplossen.

Dienstverlening moet vooral snel zijn en weinig tijd kosten.

De overheid moet het initiatief nemen om dienstverlening voor mij zo goed mogelijk te maken.

Alle diensten, zoals informatie en formulieren, moeten er zoveel mogelijk hetzelfde uitzien

De overheid moet er alles aan doen om mijn privacy te beschermen.

Dienstverlening moet zo ingericht zijn dat ik alles goed kan vinden.

Contact met de overheid moet zo makkelijk mogelijk zijn en weinig moeite kosten.

# Literatuur

- Alanezi, M. A., Kamil, A., & Basri, S. (2010). A proposed instrument dimensions for measuring e-government service quality. *International Journal of u-and e-Service*, 3(4).
- Babakus, E., & Boller, G. W. (1992). An empirical assessment of the SERVQUAL scale. *Journal of Business research*, 24(3), 253-268.
- Baig, A., Dua, A., & Riefberg, V. (2014). Putting citizens first: How to improve citizens' experience and satisfaction with government services. McKinsey Center for Government, Washington, DC.
- Carman, J. M. (1990). Consumer perceptions of service quality: an assessment of T. *Journal of retailing*, 66(1), 33.
- Cronin Jr, J. J., & Taylor, S. A. (1992). Measuring service quality: a reexamination and extension. *Journal of marketing*, 56(3), 55-68.
- van Deursen, A., & Pieterse, W. (2006, June). The Internet as a service channel in the Public Sector. In *ICA Conference, Dresden, Germany*.
- Goldkuhl, G., & Röstlinger, A. (2000). *Beyond goods and services: an elaborate product classification on pragmatic grounds*. Univ., Centrum för studier av människa, teknik och organisation.
- I&O Research (2016). De kwaliteit van de overheidsdienstverlening 2015. In opdracht van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Economische Zaken.
- Li, H., & Suomi, R. (2009). A proposed scale for measuring e-service quality. *International Journal of u-and e-Service, Science and Technology*, 2(1), 1-10.
- Loiacono, E. T., Watson, R. T., & Goodhue, D. L. (2002). WebQual: A measure of website quality. *Marketing theory and applications*, 13(3), 432-438.
- Madsen, C. Ø., & Kræmmergaard, P. (2015, August). Channel choice: a literature review. In *International Conference on Electronic Government* (pp. 3-18). Springer, Cham.
- Papadomichelaki, X., & Mentzas, G. (2012). e-GovQual: A multiple-item scale for assessing e-government service quality. *Government information quarterly*, 29(1), 98-109.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1988). Servqual: A multiple-item scale for measuring consumer perc. *Journal of retailing*, 64(1), 12.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Malhotra, A. (2005). ES-QUAL: a multiple-item scale for assessing electronic service quality. *Journal of service research*, 7(3), 213-233.
- Pieterse, W. (2009). *Channel choice*. Twente University, Enschede.
- Pieterse, W. & Ebbers, W. (2019). *Evolving Channel Behaviors* (under review).
- Reddick, C., & Anthopoulos, L. (2014). Interactions with e-government, new digital media and traditional channel choices: citizen-initiated factors. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 8(3), 398-419.
- Robinson, S. (1999). Measuring service quality: current thinking and future requirements. *Marketing Intelligence & Planning*, 17(1), 21-32.
- Rosen, D. E., & Surprenant, C. (1998). Evaluating relationships: are satisfaction and quality enough?. *International journal of service industry management*, 9(2), 103-125.

- Sá, F., Rocha, Á., & Cota, M. P. (2016). Potential dimensions for a local e-Government services quality model. *Telematics and Informatics*, 33(2), 270-276.
- Wisniewski, M. (1996). Measuring service quality in the public sector: the potential for SERVQUAL. *Total Quality Management*, 7(4), 357-366.
- Zaidi, S. F. H., & Qteishat, M. K. (2012). Assessing e-government service delivery (government to citizen). *International journal of ebusiness and egovernment studies*, 4(1), 45-54.



# Noten

- 
- <sup>i</sup> Zeithaml, Parasuraman & Berry (1988)
- <sup>ii</sup> Zie Wisniewski (1996) voor een overzicht.
- <sup>iii</sup> Zie Babakus & Boller (1992)
- <sup>iv</sup> Zie Robinson (1999)
- <sup>v</sup> Cronin & Taylor (1992)
- <sup>vi</sup> Zie Van Deursen en Pieterse (2006)
- <sup>vii</sup> Parasuraman et al. (2005)
- <sup>viii</sup> Papadomichelaki & Mentzas (2012)
- <sup>ix</sup> Alanezi et al. (2010)
- <sup>x</sup> Pieterse & Ebbers (2019, under review); Reddick & Anthopolous (2014)
- <sup>xi</sup> I&O Research (2016)
- <sup>xii</sup> Citizen First Onderzoeken: <https://iccs-isac.org/research/citizens-first>
- <sup>xiii</sup> Pieterse (2009), Madsen & Krammersgaard (201)
- <sup>xiv</sup> Goldkuhl and Röstlinger (2000)
- <sup>xv</sup> Babakus and Boller, 1992; Carman, 1990; Robinson, 1999; Rosen & Suprenant, 1998
- <sup>xvi</sup> McKinsey (2014), putting citizens first (Baig, Due & Riefberg; 2014)
- <sup>xvii</sup> Mare Onderzoek Mei 2019. Geen nadere referentie beschikbaar.
- <sup>xviii</sup> Nationale Ombudsman (2017). Hoezo MijnOverheid? Onderzoek naar knelpunten voor burgers bij MijnOverheid / de Berichtenbox
- <sup>xix</sup> Onderzoek gemeente Enschede [http://www.rekenkamerenschede.nl/onderzoeken/2019/Digitale\\_dienstverlening/](http://www.rekenkamerenschede.nl/onderzoeken/2019/Digitale_dienstverlening/)
- <sup>xx</sup> Zie Pieterse & Ebbers, 2019
- <sup>xxi</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-141.html>
- <sup>xxii</sup> Loiacono, Watson and Goodhue (2002)
- <sup>xxiii</sup> Li and Suomi (2009)
- <sup>xxiv</sup> Zaidi & Oteishat, 2012
- <sup>xxv</sup> Sá, Rocha & Pérez Cota (2015)