

Van Aanbod naar Vraag, Tijd voor een Perspectiefwisseling

Verkenndend Onderzoek naar het Gebruik van Elektronische Overheidsdiensten
door Burgers in Nederland, 2005



Universiteit Twente
de ondernemende universiteit

ICT^{en}
Overheidsorganisaties

Van Aanbod naar Vraag, Tijd voor een Perspectiefwisseling

Verkennd Onderzoek naar het Gebruik van Elektronische Overheidsdiensten
door Burgers in Nederland, 2005

Colofon

Projectleider:

Prof. Dr. J.A.G.M. van Dijk
j.a.g.m.vandijk@utwente.nl

Uitvoerder:

Drs. A.J.A.M. van Deursen
a.j.a.m.vandeursen@utwente.nl

Datum:

Maart 2006

Uitgave:

Universiteit Twente
Afdeling Communicatiewetenschap
Onderzoeksprogramma ICT en Overheidsorganisaties

Onderzoek in opdracht van:

Alliantie Vitaal Bestuur
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Copyright © 2006:

Persoonlijk gebruik van deze publicatie is toegestaan. Toestemming voor vermenigvuldiging voor promotionele en/of commerciële doeleinden dient verkregen te worden via de auteurs.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING.....	5
1. INLEIDING.....	7
1.1 Elektronische overheid.....	7
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Analysemodel.....	11
2. TOEGANG	13
2.1 Inleiding.....	13
2.2 Motivationele toegang.....	14
2.2.1 Onderzoek naar motieven.....	14
2.2.2 Waarde van het onderzoek.....	17
2.2.3 Conclusies en lacunes t.a.v. motivatie.....	18
2.3 Fysieke toegang.....	19
2.3.1 Computer-, internet- en mobiele telefoonbezit.....	19
2.3.2 Het daadwerkelijke gebruik van de PC, internet en mobiele telefoon.....	23
2.3.3 Het gebruik van PC's en internet buitenshuis	24
2.3.4 De achterblijvers	26
2.3.5 Toekomstig bezit en gebruik van PC's en internet.....	28
2.3.6 Waarde van de gepresenteerde cijfers.....	29
2.3.7 Conclusies en lacunes t.a.v. fysieke toegang.....	29
3. DIGITALE VAARDIGHEDEN	32
3.1 Inleiding.....	32
3.2 Onderzoek naar digitale vaardigheden.....	33
3.3 Waarde van het onderzoek	37
3.4 Conclusies en lacunes t.a.v. digitale vaardigheden.....	38
4. TOEPASSINGEN.....	41
4.1 Inleiding.....	41
4.2 Het gebruik van Overheidssites	41
4.3 Nationale overheid.....	43
4.3.1 Ministeries.....	43
4.3.2. Postbus 51	45
4.3.3 Belastingdienst	45
4.3.4 Informatiebeheer groep	46
4.3.5 UWV	48
4.3.6 SVB.....	49
4.3.7 CWI	52
4.4 Provincies	53
4.5 Gemeenten.....	54
4.5.1 Grote gemeenten	55
4.5.2 Middelgrote gemeenten	60
4.5.3 Kleine gemeenten.....	63
4.6 Overheid.nl en Mijnoverheid.nl	64
4.7 Conclusies en lacunes t.a.v. toepassingen.....	66

5. INHOUD EN VORMGEVING	71
5.1 Inleiding.....	71
5.2 Inhoudelijke kenmerken van elektronische overheidsdiensten.....	71
5.3 De kwaliteit van elektronische overheidsdiensten.....	75
5.3.1 Nationale overheid	77
5.3.2 Provincies	79
5.3.3 Gemeenten	80
5.4 Waarde van het onderzoek	82
5.5 Conclusies en lacunes t.a.v. inhoud en vormgeving.....	82
6. EVALUATIE.....	85
6.1 Inleiding.....	85
6.2 Benchmarking.....	85
6.3 Waarde van het onderzoek	88
6.4 Conclusies en lacunes t.a.v. evaluaties.....	88
7. CONCLUSIE.....	89
8. LITERATUUR	94

SAMENVATTING

Talrijke elektronische overheidsdiensten worden sinds de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw aangeboden aan burgers. De evaluatie van het ICT beleid van de overheid, de doelstellingen van de actieprogramma's, de samenstelling van de (inter)nationale ranglijsten worden allemaal gekenmerkt door een sterke aanbodgerichtheid. Hoe meer de aandacht naar de vraagkant verschuift, hoe meer indicaties er komen dat dit aanbod op een grens stuit: De grens van het daadwerkelijke gebruik van elektronische overheidsdiensten door burgers. Het gebruik van het arsenaal aan elektronische overheidsdiensten is lang niet zo groot als het zou kunnen zijn, gemeten naar de hoeveelheid internetaansluitingen in Nederland en het relatief hoge gebruik van e-commerce in dit land. In deze inventarisatie worden verschillende oorzaken geïdentificeerd die mogelijk verklaren waarom het werkelijke gebruik achterblijft bij het aanbod.

De veronderstelling dat het internet een algemeen toegankelijk kanaal is of dat het dit binnen enkele jaren zal zijn is onjuist. Er zijn nog steeds mensen die niet geïnteresseerd lijken in het gebruik van computers en het internet. Daarnaast bestaan er nog altijd grote tweedelingen in het bezit van computers en internetaansluitingen, en bestaan er onder burgers enorme verschillen in digitale vaardigheden. Dit geldt niet alleen voor operationele vaardigheden, maar ook, en nog meer voor informatievaardigheden en strategische vaardigheden. Deze feiten zijn zorgwekkend omdat aanbieders steeds vaker veronderstellen dat alle burgers hun diensten kunnen gebruiken en dat in de loop der tijd het toegangsprobleem vanzelf zal verdwijnen. De verschillen in toegang worden mogelijk versterkt door het feit dat de Nederlandse overheid nog te weinig aandacht lijkt te hebben voor de kwaliteit van de elektronisch aangeboden diensten.

De verschillen in toegang komen tot uiting in het daadwerkelijke gebruik van de verschillende elektronisch aangeboden overheidstoepassingen. Van de burgers die wel eens gebruik maken van elektronische overheidsdienstverlening gebruikt veruit het grootste gedeelte de allocutie en consultatiediensten. Aangeboden registratie- en transactiediensten worden veel minder gebruikt, met uitzondering van enkele zeer succesvolle toepassingen zoals de elektronische belastingaangifte. E-mail is de belangrijkste communicatiedienst en de meest succesvolle elektronische applicatie, maar e-mail conversatie met ambtenaren is bij veel overheidsinstellingen nog niet de gewoonste zaak van de wereld. De communicatiedienst deliberatie, in het kader van 'interactieve beleidsvorming, wordt zelden elektronisch gebruikt. Daar waar deze ingezet wordt lijkt alleen de politieke elite te willen participeren. Veel burgers geven aan veel waarde te hechten aan de meer persoonlijke kanalen van baliebezoek en telefoon, hetgeen verklaarbaar is vanuit het gegeven dat het internet te kort schiet bij het geven van een bevestiging bij de gewenste reductie van onzekerheid.

Dat mensen behoefte hebben aan het ontvangen van bevestiging, zeker als de diensten complexer worden, is een cruciaal punt dat suggereert dat het internet voor ingewikkelde zaken niet zomaar de balie of telefoon kan vervangen. Het is zeer belangrijk dit te onderkennen, omdat de communicatiestrategieën van overheidsinstanties er steeds vaker op gericht lijken te zijn om het internet als primair kanaal te kiezen. Het is beter goed na te denken over de specifieke capaciteiten en kenmerken van de verschillende kanalen (persoonlijk, schriftelijk, elektronisch en telefonisch). Dit is het uitgangspunt van een *multichannel* benadering, waarbij elke kanaal optimaal naar eigen kracht benut wordt. De vraag is waarom het daadwerkelijke gebruik in Nederland niet zo hoog is als het zou kunnen zijn. De mogelijkheid bestaat om het aanbod meer te richten op werkelijk en potentieel populaire diensten in plaats van op een aanbod van zoveel mogelijk diensten in de breedte. Het gaat dus om een beter *samen spel van vraag en aanbod*.

Het pleidooi in deze inventarisatie is dat voor een verdere verbetering van de elektronische dienstverlening van de overheid een *perspectiefwisseling van aanbod naar vraag* gewenst is. Het ICT-beleid van de overheid kent een aantal nauwelijks gefundeerde vooronderstellingen over burgers: Wat die burgers willen, hoe zij ICT gebruiken en wat de gevolgen zijn voor die burgers. De vanzelfsprekendheid waarmee deze vooronderstellingen bij alle lagen van de overheid gehanteerd worden belemmert de verdere ontwikkeling van elektronische overheidsdiensten. De verschuiving richting vraagkant is bij de overheid de afgelopen tien tot vijftien jaar herhaaldelijk onder woorden gebracht. Zij kan nu in daden omgezet worden. Dit rapport presenteert daarvoor een raamwerk. Waar moet op gelet worden bij een aanpassing van het aanbod op de vraag? Hoe kan het perspectief van de gebruiker, d.w.z. de burger voortdurend meegenomen worden en het gebruik systematisch gemeten worden? Daarbij presenteren we meer vragen dan antwoorden. De lacunes in de huidige kennis van het ICT gebruik van burgers worden systematisch geïnventariseerd door middel van een aantal openliggende vragen.

1. INLEIDING

1.1 Elektronische overheid

Sinds de jaren 60 van de vorige eeuw gebruikt de Nederlandse overheid op steeds grotere schaal middelen van ICT voor een verbetering van haar prestaties. Bekende strategische doelen zijn vergroting van de effectiviteit en efficiëntie van het beleid en verbetering van de relatie met burgers. Deze doelen gelden ook voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven waar dit rapport zich op concentreert. Deze dienstverlening heeft allengs meer elektronische vormen aangenomen.

Aanvankelijk was het gebruik van ICT bij de overheid vooral intern gericht, met name op efficiëntie of kostenbesparing. Vanaf de zogenoemde BIOS-nota 2 (1990-1991) werd ICT tevens gezien als instrument voor een extern gerichte bestuurlijke vernieuwing. Met behulp hiervan zouden zowel de dienstverlening aan als de communicatie met burgers en bedrijven aanzienlijk verbeterd kunnen worden. Parlement en regering gaven alle lagen van de overheid de opdracht om zoveel mogelijk overheidsinformatie elektronisch aan te bieden, bij voorkeur op een algemeen toegankelijk internet, en te beginnen met het omzetten van traditionele diensten in elektronische diensten. Op deze wijze zouden ook de meeste registraties, transacties en communicatie met en van burgers en bedrijven in elektronische vorm gegoten kunnen worden.

Sinds het midden van de jaren negentig werd het sterk opkomende internet het belangrijkste elektronische kanaal, zowel voor de informatievoorziening als voor meer geavanceerde elektronische diensten. Volgens het Actieprogramma Elektronische Overheid uit 1998 zou in 2002 een kwart van de overheidsdiensten elektronisch moeten worden aangeboden. Toen dit in grote lijnen lukte kwam de overheid, onder meer in het Actieprogramma Andere Overheid uit 2003, met een verdergaande doelstelling: om in 2007 65% van de publieke dienstverlening elektronisch af te handelen. Ook intern bereidde de overheid zich voor op een betere dienstverlening met middelen van ICT. In 1996 lanceerde het Ministerie van Binnenlandse zaken bijvoorbeeld het OL2000-project waarmee een vraaggestuurde dienstverlening aan burgers en bedrijven gerealiseerd moest worden door het inzetten van een elektronisch loket. Hierbij zou niet het aanbod van producten en diensten van de overheid centraal staan, maar de specifieke vraagpatronen van burgers en bedrijven.

De laatstgenoemde ambitie wijst op een andere benadering dan tot dan toe gebruikelijk was. Het meest kenmerkende aspect van het beleid van elektronische dienstverlening bij de overheid vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is zijn sterke aanbodsgerichtheid. Gedreven door de mogelijkheden van de technologie, de wensen van de politiek en de regering, de aandacht in de media en de vermeende behoeften van burgers en bedrijven werd zeer veel overheidsinformatie op het internet ter beschikking gesteld en werden talrijke diensten in elektronische vorm aangeboden. Op deze punten heeft de overheid de afgelopen 10-15 jaar spectaculaire vooruitgang geboekt. De meeste

doelstellingen werden gehaald. Toch begint dit beleid volgens dit inventariserende rapport nu op zijn grenzen te stuiten. Dit zijn de grenzen van de werkelijke vraag en de capaciteiten die burgers en bedrijven hebben om de buitengewoon snelle ontwikkelingen allemaal bij te benen. In de jaren negentig werd het belang van vraagsturing in theorie volledig erkend, maar het in de praktijk brengen hiervan bleek een stuk moeilijker. Als er sprake is van denken vanuit het perspectief van burger of bedrijf dan is het nog vooral pro-actief denken. De voornaamste conclusie van de inventarisatie in dit rapport is dat de overheid zich meer zou mogen verdiepen in de daadwerkelijke wensen en mogelijkheden die burgers en bedrijven hebben met betrekking tot elektronische diensten.

Ook als het gaat om de evaluatie van het ICT beleid van de overheid naar burgers en bedrijven toe, zoals deze plaatsvindt in allerlei benchmarks en monitors, staat de voortgang van de aangeboden diensten centraal. Kenmerkend voor de doelstellingen van de actieprogramma's en de samenstelling van de (inter)nationale ranglijsten blijft de aanbodgerichtheid. Het gaat vrijwel alleen over de kenmerken van de aangeboden applicaties, de effecten die deze applicaties zouden kunnen hebben en de hoeveelheid elektronisch aangeboden diensten. Daarbij wordt veel gedacht vóór burgers. Er wordt weinig gekeken naar het daadwerkelijke gebruik en de wensen van burgers die hieruit blijken. Dit gebruik blijkt in Nederland achter te blijven bij het potentiële gebruik. Dat geldt voor veel Europese landen zoals uit de volgende vergelijking van Tabel 1 en 2 blijkt.

Tabel 1. Percentage individuen dat het Internet gebruikt heeft in de 3 maanden voor de ondervraging.

Land	Dk	Du	Gr	Sp	Fi	Ier	Lu	NL	Os	Pt	Zw	UK
2003	71	54	16	37	66	31	53	64	41	26	77	61
2004	76	61	20	40	70	34	65	69	52	29	82	63

Bron: Eurostat

Tabel 2. Percentage individuen dat het Internet gebruikt heeft in de 3 maanden voor de ondervraging voor het verkrijgen van informatie van overheidswebsites

Land	Dk	Du	Gr	Sp	Fi	Ier	Lu	NL	Os	Pt	Zw	UK
2003	39	23	6	20	39	10	25	15	14	10	41	19
2004	43	31	7	22	43	11	36	17	18	10	36	20

Bron: Eurostat

Van de 25 EU-lidstaten was het gebruik van overheidswebsites voor het verkrijgen van informatie – de eerste en meest toegankelijke toepassing van het internet in deze - begin 2004 het grootst onder burgers van Denemarken en Finland (43%), gevolgd door Zweden, Luxemburg (36%) en Duitsland (31%). Zie ook Kelfkens (2005) voor een interpretatie van deze statistieken. Nederland bleef met zijn 17% volgens de Eurostat cijfers van 2004 Nederland duidelijk achter bij het mogelijke gebruik (69%). Het percentage van 17% is lager dan het algehele gebruik van overheidswebsites (dus voor meer dan alleen informatie) dat het CBS voor 2004 vaststelde: 23%. In 2005 telde het CBS (2006) plotseling een behoorlijke stijging van het gebruik naar 30 tot 40 procent, maar een deel van deze gegevens is afkomstig van het zogenoemde NetPanel dat uiteraard alleen internet gebruikers bevat. De statistieken wijken dus behoorlijk van elkaar af – reden te meer om het gebruik eens een keer goed te meten – maar men kan in elk geval concluderen dat het werkelijke gebruik van het internet voor overheidsdiensten door Nederlanders in 2005 ver beneden het potentiële gebruik blijft.

In de jaren 2004 en 2005 is Nederland opgeklommen tot het tweede breedbandland in de wereld na Zuid Korea. En volgens het CBS (2006) is Nederland koploper in Europa als het gaat om het gebruik van E-commerce. Belangrijke vragen die wij in dit rapport dan ook stellen zijn: waarom blijft het gebruik van E-government in Nederland hierbij zover achter en waarom worden overheidswebsites slechts gebruikt door pakweg de helft van de burgers die dit zouden kunnen?

Toch veronderstellen sommige bestuurders van de nationale, provinciale en lokale overheid steeds vaker dat computers en het internet een goed bruikbaar en algemeen toegankelijk kanaal vormen voor de informatie en communicatie van en met burgers. Sommigen veronderstellen ook dat de elektronische kanalen de traditionele geheel of grotendeels gaan vervangen. Zijn deze veronderstellingen wel juist?

In de beleidsvorming ten aanzien van elektronische dienstverlening staan vraaggestuurde en geïntegreerde toepassingen weliswaar in de belangstelling en wordt er geanticipeerd op een effectief en efficiënt gebruik. Toch is er opmerkelijk genoeg niet veel bekend over het daadwerkelijke gebruik van het aanbod van elektronische overheidsdiensten door de Nederlandse burgers. In dit onderzoek wordt datgene wat wel bekend is geïnventariseerd. Speciale aandacht gaat uit naar het in kaart brengen van de lacunes in de bestaande kennis.

De voornaamste boodschap van dit rapport is dat er voor een verdere verbetering van de elektronische dienstverlening van de overheid een wisseling gewenst is van een aanbodperspectief naar een vraagperspectief. Dit is niet alleen de conclusie die de onderzoekers trekken uit de inventarisatie die gegeven wordt in dit rapport. Zij hebben deze boodschap ook beluisterd bij de meeste ambtenaren die voor deze inventarisatie ondervraagd werden. De perspectiefwisseling dient zich ook aan in het (inter)nationale overheidsbeleid op dit terrein. Zo wordt er in recente EU documenten steeds meer de nadruk gelegd op een ‘user driven approach’, ‘accessibility’, ‘inclusion’, ‘benefits for all’ en ‘new skills for public servants’ in de elektronische dienstverlening (o.a. Ministerial Declaration, Transforming Public Services, 24 November 2005).

1.2 Onderzoeksvragen

De algemene vraagstelling van dit inventariserend onderzoek luidt:

- *Wat zijn de kenmerken van het gebruik door burgers van elektronische diensten aangeboden door de centrale Nederlandse overheid in de periode 2000 tot 2005?*

Met elektronische diensten worden diensten bedoeld die gebruik maken van de kanalen internet, mobiele telefonie, digitale televisie en offline multimedia. De laatstgenoemde kanalen zijn echter nog marginaal als het gaat om overheidscommunicatie. Daarom concentreert dit rapport zich op het internet als kanaal voor elektronische overheidsdiensten.

Om een goed kader te bieden waarin de complexiteit van de elektronische diensten en de mate waarin ze interactief zijn geplaatst kan worden, maakt dit rapport onderscheid in vier verschijningsvormen:

1. **Informatiediensten.** Bij informatiedienstverlening ligt de nadruk op het distribueren van informatie over individuen. Hier wordt onderscheid gemaakt in allocutie en consultatie. Bij allocutie bepaalt een centrale overheidsinstelling welke informatie wanneer wordt weergegeven (aanbodgericht). Bij consultatie vragen mensen om informatie (vraaggericht).
2. Bij **registratiediensten** vraagt een overheidsinstelling informatie aan een individu. Voorbeelden zijn enquêteonderzoek, maar ook de belastingaangifte is een vorm van registratie. Het gaat hier voornamelijk om het invullen van formulieren ten behoeve van de overheid (aanbodgericht omdat het initiatief bij de overheid ligt).
3. **Transactiediensten** zijn gericht op het tot stand komen van overeenkomsten tussen mensen en organisaties onderling. Hier wordt op initiatief van de burger echt een product aan deze burger geleverd. Bijvoorbeeld het digitaal aanleveren van een uittreksel van het bevolkingsregister (vraaggericht).
4. **Communicatiediensten** zijn hier gericht op het tot stand brengen van interactie tussen overheidsambtenaren en burgers (tweerichtingsverkeer). In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen conversatie waarbij deelnemers op gelijke voet met elkaar communiceren, allen uit een ‘eigen geheugeninhoud’ putten (vraag- én aanbodgericht) en waarbij de uitleg vanuit de aanbodzijde anders is dan een gestandaardiseerde inhoud. De tweede vorm van communicatiediensten is deliberatie, waarbij een meningsuitwisseling plaats vindt (vraag- én aanbodgericht).

De overheidsdiensten die in dit onderzoek aan bod komen zijn alle elektronische diensten in de drie bestuurslagen: Nationale overheid (ministeries en sociaal-fiscale uitvoeringsorganisaties), provinciale overheid (provinciebestuur) en gemeentelijke overheid. Andere publieke elektronische dienstverlening, bijvoorbeeld die op het gebied van de gezondheidszorg, het onderwijs, energie en vervoer, vallen niet binnen het kader van dit inventariserend onderzoek omdat dit daarmee te breed zou worden. De diensten kunnen ingedeeld worden in de vier verschijningsvormen waarbij geldt dat naarmate een overheidsinstelling meer transactie en communicatiediensten aanbiedt, de diensten steeds interactiever en op de persoon toegesneden worden. Daarbij komt ook meer de nadruk op de vraagkant te liggen.

De tijdspanne waarop het inventariserend onderzoek zich concentreert ligt tussen 2000 en 2005. In deze periode zijn verschillende geavanceerde diensten tot wasdom gekomen en heeft de meerderheid van de bevolking toegang gekregen tot de hiervoor benodigde digitale

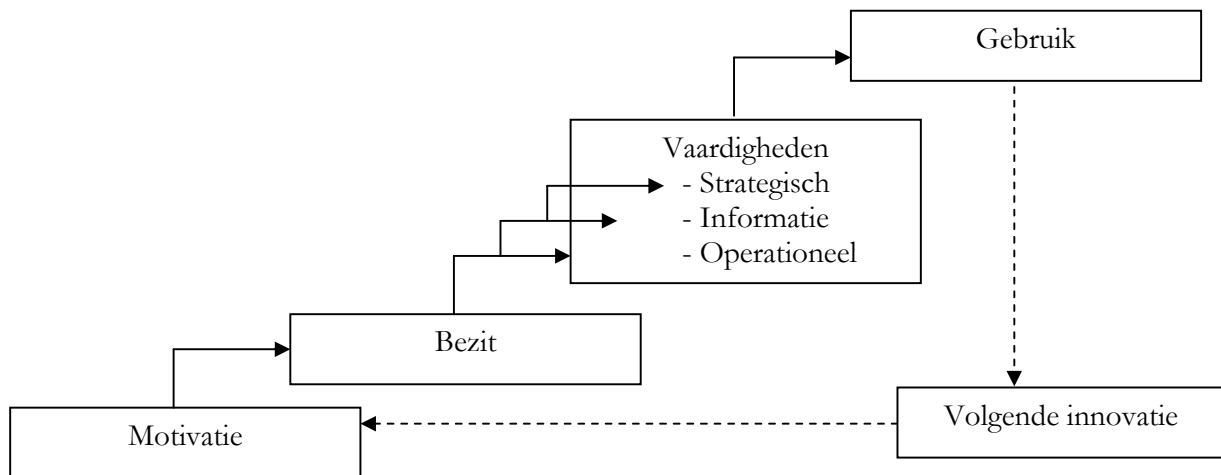
kanalen. De vraagstelling zal worden gespecificeerd naar de aard van de momenteel beschikbare elektronische overheidsdiensten onderverdeeld naar verkeerspatronen:

- *Wat zijn de kenmerken van het gebruik door burgers van elektronische overheidsdiensten van: 1. Informatieverstreking 2. Registratie en Transactie en 3. Communicatie (interpersoonlijk: email en groepsgewijs: chatting en online fora of debatten in semi-formele contexten).*

1.3 Analysemodel

De algemene vraagstelling uit de vorige paragraaf wordt gespecificeerd volgens een algemeen model van toegang en gebruik van ICT (van Dijk, 2003, 2005).

Figuur 1.1
Model van achtereenvolgende soorten van toegang tot innovaties van ICT (van Dijk, 2003, 2005)



In dit model worden vier fasen onderscheiden die doorlopen moeten worden om volledig toegang te verkrijgen tot een bepaalde innovatie van ICT zoals een PC, een mobiele telefoon, het internet of een breedbandaansluiting. Ten eerste dient er voldoende motivatie te zijn van potentiële gebruikers om de betreffende ICT technologie te adopteren. De belemmeringen variëren hier van een geringe belangstelling voor of behoefte aan deze technologie tot echte computervrees. Bij positieve belangstelling moet men vervolgens ook genoeg materiële middelen hebben om de betreffende hardware, software en diensten aan te schaffen. Na fysieke en gemotiveerde toegang dienen gebruikers voldoende zogenoemde digitale vaardigheden te bezitten om te kunnen omgaan met de aangeboden diensten. Het uiteindelijke gebruik draait om het kunnen hanteren van verschillende soorten en niveaus van toepassingen. De genoemde toegangsvormen zijn niet enkel aan- of afwezig. Het gaat ook om de mate waarin bijvoorbeeld vaardigheden aanwezig zijn en om het soort van gebruik. In de praktijk bepalen zij of mensen meer of minder gelijke toegang hebben.

Na het verkrijgen van fysieke toegang en het opdoen van de meest elementaire vaardigheden in de omgang met digitale media kunnen gebruikers bij de toepassing kennis gaan nemen van de inhoud van de diensten om deze na verloop van tijd te evalueren en te vergelijken met traditionele vormen van dienstverlening. Inhoud, vormgeving en evaluatie kunnen ook het onderwerp worden van externe observatie en beoordeling door beleidsmakers en onderzoekers. Volgens dit model kan een inventariserend onderzoek naar het gebruik van elektronische overheidsdiensten door burgers en bedrijven dus aan de hand van de volgende onderdelen worden verricht:

- Toegang (motivatie en fysieke toegang)
- Digitale vaardigheden
- Toepassingen
- Inhoud en Vormgeving
- Evaluatie

Elk onderdeel kent haar eigen onderzoeksvragen en zal in een apart hoofdstuk worden behandeld. In elk hoofdstuk wordt weergegeven wat er bekend is en zal er bij de conclusies speciale aandacht worden geschonken aan hetgeen ontbreekt. In het slothoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies en lacunes worden samengevat.

2. TOEGANG

2.1 Inleiding

Twee essentiële voorwaarden voor het gebruik van elektronische overheidsdiensten zijn motivationele en fysieke toegang. Pas als aan deze voorwaarden is voldaan krijgen burgers toegang tot de kanalen van elektronische dienstverlening (computers, internet en mobiele telefonie met informatiediensten) (van Dijk, 2003, 2005). Bij motivatie geldt dat een gebrek aan belangstelling voor computers en internet een psychische drempel is om gebruik te kunnen maken van elektronische dienstverlening. In plaats van 'information have nots' wordt hier wel gesproken van 'information want nots'. Een gebrek aan motivatie kan worden beschouwd als een blokkade voor actieve participatie in communicatie en kan zelfs leiden tot een dermate sterke negatieve attitude en emotie dat er gesproken kan worden van computervrees en 'cyberphobia' (Marsh, 2001) of meer in het algemeen 'technophobia' (UCLA, 2003). Volgens onderzoek van de Universiteit van Los Angeles leed in 2003 meer dan 30 procent van de Amerikaanse nieuwe internetgebruikers aan deze soorten van vrees en 10 procent van de min of meer ervaren gebruikers. Hiermee wordt een angst voor computers en andere digitale media bedoeld die het gevolg heeft dat mensen deze media niet of zo weinig mogelijk gebruiken. Voor deze inventarisatie is de motivatie van burgers om te kiezen voor elektronische kanalen van speciaal belang. Hierbij hoort de volgende onderzoeksvraag:

- *Wat is de motivatie van delen van de Nederlandse bevolking om te kiezen voor elektronische kanalen in plaats van traditionele?*

Fysieke toegang is een tweede vereiste om gebruik te kunnen maken van elektronische overheidsdiensten. Geen toegang hebben tot computers en netwerken wordt vaak als dé oorzaak van de digitale kloof gezien. Fysieke toegang, of bezit, is inderdaad een noodzakelijke voorwaarde van ICT gebruik, maar geen voldoende voorwaarde zoals we verderop bij het daadwerkelijk gebruik van ICT zullen zien. Het tweede doel van dit hoofdstuk is de identificatie van het deel van de Nederlandse bevolking dat geen gebruik kan maken van elektronische overheidsdiensten omdat ze daarvoor niet de materiële mogelijkheden hebben. Hierbij hoort de volgende onderzoeksvraag:

- *Welke delen van de Nederlandse bevolking hebben tussen 2000 en 2005 fysieke toegang gekregen, in private of publieke contexten, tot de kanalen van elektronische dienstverlening: computers, internet en mobiele telefonie met informatiediensten?*

Dit inventariserend onderzoek zal zich vooral concentreren op het bezit en gebruik van een computer en internetverbinding en in mindere mate van de mobiele telefoon. Bij het internetgebruik zal er aandacht worden besteed aan de overgang naar breedband (internet op de kabel, ADSL en glasvezel) omdat deze wordt beschouwd als de eerste innovatie die volgt op het bezit van een computer en internetverbinding (van Dijk, 2003) en omdat de snelheid

en mogelijkheden van elektronische diensten afhangen van het type internetverbinding. In dit hoofdstuk wordt verder ook rekening gehouden met fysieke toegang buitenshuis.

2.2 Motivationale toegang

Er zijn burgers die geen enkele motivatie hebben om het internet te gebruiken. Dit kan zijn door een gebrek aan vertrouwen, door gebrek aan interesse of behoefte, of door echte computervrees (van Dijk, 2003, 2005). Andere groepen burgers zijn juist wel gemotiveerd het internet te gebruiken omdat zij de informatie en diensten die het internet biedt als zinvol ervaren. In deze paragraaf wordt datgene wat bekend is over de motieven van mensen om wel of niet te kiezen voor elektronische (overheids)kanalen weergegeven, en wordt zodoende toegang tot computers, internet en mobiele telefonie vanuit een meer psychologische invalshoek bekeken.

2.2.1 Onderzoek naar motieven

Onderzoek naar motieven voor het wel of niet gebruiken van computers en internet is in Nederland schaars. Zeker indien deze motivatie verder wordt toegespitst op het gebruik van elektronische overheidsdiensten. Een zoektocht naar relevante literatuur met betrekking op de Nederlandse bevolking levert drie bruikbare resultaten. In 2001 vroeg het SCP (ICT pilot 2001) niet-gebruikers naar redenen om geen PC of internet te gebruiken. Zie tabel 2.1.

Tabel 2.1
Redenen om thuis geen PC of internettoegang te hebben voor niet bezitters ouder dan 18 jaar in 2001

	PC	Internet
Mogelijkheid om het ergens anders te gebruiken	5	5
Geen interesse, niet zinvol in het huishouden	59	37
Te duur	13	6
Fysieke belemmering	2	1
Geen vaardigheden	12	5
Geen tijd	3	2
Voelt zich te oud	11	2
Taalproblemen		0
Uit privacy of veiligheidsoverwegingen		0
Geen geschikte PC		38
Geen speciale reden		4

Bron: CBS / ICT Pilot (in IT and social inequality in the Netherlands - Jos de Haan 2003)

Veruit het grootste deel geeft aan geen interesse te hebben in PC's of het internet. De conclusies uit een onderzoek onder allochtone en autochtone jongeren suggereren dat deze desinteresse waarschijnlijk minder voorkomt bij jongeren. Zowel van allochtone als autochtone jongeren kan niet gezegd worden dat zij geen interesse hebben in computers, of erg lijden aan computerangst. Van de Nederlandse jongeren vindt 55% het juist erg belangrijk om met een computer om te kunnen gaan en zegt 60% te geloven dat mensen zonder computerkennis achterlopen (d'Haeners et al., 2005). Een andere belangrijke reden in tabel 2.1 is het niet beschikken over een geschikte PC. In een onderzoek van het CBS (2005) moesten mensen redenen geven waarom zij thuis geen gebruik maakten van het internet. Zie tabel 2.2.

Tabel 2.2

Redenen om thuis geen internet te gebruiken 2002-2004, gepercenteerd over niet-internetbezitters.

	2002*	2003	2004
Geen interesse, niet zinvol	35	33	34
Geen geschikte PC	23	30	29
Te duur	16	17	16
Voelt zich te oud	10	10	11
Geen kennis, vaardigheden	6	9	9
Kan elders internetten	8	8	10
Overig	22	21	21

*Voor 2002 alleen waarnemingen uit de periode juli-december.

Bron: CBS / POLS-enquête (in De digitale economie 2004)

Net als bij de resultaten van de ICT-pilot zeggen de meeste mensen die thuis geen internet bezitten daar simpelweg geen interesse in te hebben. Een andere groep personen zegt geen geschikte PC te hebben om gebruik te maken van het internet. Er is slechts een kleine groep die daadwerkelijke belemmeringen noemt om thuis internet te nemen (te duur, geen kennis of vaardigheden).

Maltha et al. (2002) deden een literatuurstudie naar mogelijke motieven die mensen kunnen hebben om gebruik te maken van het internet, en in het bijzonder breedbandinternet. Uit een lijst van motieven die zij in de literatuur vonden selecteerden zij die motieven die mogelijk relevant zouden zijn voor internetgebruik:

- Sociaal contact (met familie, vrienden en kennissen)
- Zingeving (religie, spiritualiteit, filosofie, leven en ervaringen betekenis geven)
- Zelfontplooiing (persoonlijke groei en ontwikkeling)
- Veiligheid (voorkoming van verschillende vormen van schade of verlies, bijvoorbeeld inbraak, lichamelijk letsel en schending van privacy)
- Vermaak (ontspanning, afleiding, amusement, recreatie, bijvoorbeeld spelletjes, film en muziek en hobby's)
- Gemak (bijv. kopen, bankieren, reserveren, zoeken)
- Onderwijs (opleidingen en cursussen volgen en geven, kennis delen met anderen)
- Zorg (voor jezelf en anderen, mantelzorg, contact met zorgaanbieders zoals ziekenhuizen, thuiszorg, verpleeginstellingen, ouderen- en gehandicaptenzorg)
- Arbeid/telewerken (thuis werken voor een organisatie, eventueel met telewerken)

Bovenstaande motieven werden in een landelijke online enquête opgenomen die werd afgenomen onder ruim 2.400 internetgebruikers in Nederland. De resultaten gaven een duidelijke top drie: gemak, sociaal contact en vermaak. Sociaal contact scoort zowel bij de jeugd als bij ouderen hoger dan bij de groepen van middelbare leeftijd. Vermaak is een motivatie die naar gelang de leeftijd vordert, steeds minder wordt genoemd. Telewerken wordt voornamelijk genoemd door personen in de werkende leeftijd in tegenstelling tot de jeugd en senioren. Jongeren (tot 17 jaar) noemen onderwijs als motivatie relatief vaak. Maltha et al. (2002) concludeerden dat de motivatie voor het gebruik van het internet niet wordt beïnvloed door het type internetaansluiting. In eigen bewoordingen gaven de respondenten aan het internet thuis voornamelijk voor informatie te gebruiken (en deze door internet snel en gemakkelijk te kunnen vinden) en als communicatiemiddel. Wat betreft

de motivatie 'sociaal contact' kan nog worden opgemerkt dat sociaal contact ook een aanzet tot internetgebruik kan zijn. Het gebruik van computers en internet is immers veelal een relationele aangelegenheid. Men raakt gemotiveerd door het gebruik van anderen in de eigen sociale omgeving (van Dijk, 2003, 2005).

Als we het gebruik van elektronische kanalen verder specificeren naar elektronische overheidskanalen, dan blijft er weinig tot geen relevante informatie over betreffende motivatie. Weliswaar hebben enkele gemeenten onder hun inwoners enquêtes gehouden waarin onder meer gevraagd werd naar redenen om wel of niet gebruik te maken van de gemeentelijke website. Inwoners van Dordrecht, die bekend waren met de gemeentesite maar deze nooit bezochten, gaven aan dat ze de website niet nodig hadden (56%) of niet over toegang tot het internet beschikten (32%). Verder vond 6% de site te onpersoonlijk en één procent vertrouwde het internet niet. Van de respondenten die het E-loket op de website van Dordrecht wel kenden maar er geen gebruik van maakten (52%) noemt meer dan de helft dat men de producten niet nodig heeft. Een vijfde geeft de voorkeur aan het Stadskantoor (bellen of langsgaan) en 18% noemt als reden dat men geen toegang heeft tot internet. Minder vaak genoemd werd dat men het te onpersoonlijk vindt (5%), de voorkeur geeft aan het versturen van post (3%), het niet vertrouwt (2%) of het te moeilijk of te lastig vindt (2%) (van der Linden & Mellema, 2003).

Burgers van gemeente Rotterdam geven als belangrijkste redenen voor het gebruik van online dienstverlening gemak en snelheid (de Graaf, 2005). In enquêtes van de voorgaande jaren kwamen deze redenen steeds naar voren. Wel interpreteerden veel inwoners de vraag in de online enquête anders dan bedoeld en werd niet een reden, maar een doel ingevuld (bijvoorbeeld het bestellen van theaterkaartjes). De Rotterdammers die zeggen de mogelijkheden wel te kennen maar er nog nooit gebruik van hebben gemaakt, geven in overgrote meerderheid als reden dat ze het niet nodig hebben gehad. In veel mindere mate wordt ook wel het niet beschikken over een computer en/of internet genoemd. In St. Michielsgestel kiest 26% van de burgers voor het digitale gemeenteloket vanwege het gemak. Een en twintig procent noemt beschikbaarheid (24 uur per dag) als motief om gebruik te maken van het digitale loket en 18% vermeldt tijdsbesparing omdat men niet meer naar het gemeentehuis hoeft te komen. Daarnaast is opvallend dat de groep van 25-45 jaar voor online producten en diensten zou kiezen wanneer het goedkoper is dan aan de balie in het gemeentehuis. De belangrijkste reden om geen gebruik te maken van het digitale loket is het ontbreken van persoonlijk contact.

Een zoektocht naar de redenen van mensen om elektronische publieke dienstverlening te verkiezen boven traditionele kanalen voor overheidsdiensten, levert een relevant onderzoek uitgevoerd in Engeland. Gilbert et al. (2004) trachtten met deze studie factoren te identificeren die gerelateerd zijn aan het maken van beslissingen wanneer burgers het gebruik van een online overheidsdienst overwegen. De opgedane kennis zouden overheidsinstellingen kunnen gebruiken voor strategische stappen om aan de gestelde adoptiedoelen van de burgers te voldoen. De gebruikte methode is gebaseerd op een

combinatie van Diffusion of Innovations (DOI), het Technology acceptance model (TAM) en service quality theorieën. Deze drie onderzoeksstromen leverden samen enkele factoren die het gebruik van online overheidsdiensten kunnen stimuleren en enkele factoren die als barrière op zouden kunnen treden. Als mogelijke stimulans werden gevonden:

- Het vermijden van persoonlijke interactie;
- Controle (over het gebruik van de dienst);
- Gemak (de service ontvangen wanneer en hoe een individu dat zelf wil);
- Kosten (het besparen van geld);
- Personalisatie (een meer op het individu afgestelde dienst);
- Tijd (besparing door elektronische afhandeling).

Barrièrefactoren uit de drie onderzoeksstromen waren (gebrek aan):

- Privacy (persoonlijke data moet niet voor andere doelen gebruikt worden);
- Gebruikersgemak (een minimale inspanning moet voldoende zijn);
- Plezier (het gebruik van de elektronische dienst moet een aangename ervaring zijn);
- Betrouwbaarheid (het vertrouwen dat de dienst wordt geleverd);
- Veiligheid (een veilige website is vereist bij financiële gegevensverstrekking);
- Visuele aantrekkelijkheid (de website moet er aantrekkelijk uit zien).

De items die deze factoren representeerden werden met vijf-puntsschalen opgenomen in een enquête die in 50 willekeurige straten in een grote Engelse stad werd afgenomen. Een factoranalyse over de ingevulde items in 555 vragenlijsten identificeerde vijf factoren die als significante voorspellers voor gebruik van online overheidsdiensten te voorschijn kwamen. Als mogelijke adoptiebarrière: vertrouwen, financiële veiligheid en de kwaliteit van de aangeboden informatie. Als mogelijk voordeel: kostenbesparing en tijdswinst. Hieruit wordt de conclusie getrokken dat de gebruiksvoordelen van elektronische diensten nooit gerealiseerd worden indien er met de adoptiebarrières geen rekening gehouden wordt.

2.2.2 Waarde van het onderzoek

De onderzoeken uitgevoerd door het CBS en SCP geven slechts een magere invulling aan het concept motieven. De precieze redenen van het geen interesse hebben in computers en internet blijft in het ongewisse. Martha et al. (2004) deden een goede aanzet om de motieven van gebruikers in kaart te brengen voor het gebruik van internet. Gilbert et al. (2004) specificerden dit verder naar online overheidsdiensten. Maar de representativiteit van dit onderzoek (een grote stad in Engeland) kan betwijfeld worden en het is de vraag wat het voor Nederland betekent. De informatie die de enquêtes van gemeentes opleveren kunnen ook slechts als eerste indicatie gebruikt worden. Een wetenschappelijke onderbouwing van de gebruikte instrumenten is vrijwel altijd afwezig.

2.2.3 Conclusies en lacunes t.a.v. motivatie

- *Er is een groep die geen gebruik lijkt te willen maken van het internet en elektronische overheidsdiensten.*

Zowel onder degenen die wel als degenen die geen toegang hebben tot computers en het internet bestaat een aanzienlijke groep burgers die geen interesse heeft in het gebruik van dit kanaal. Hoe groot deze groep precies is weten we niet. Zeker is wel dat het enkel verlenen van fysieke toegang tot deze media geen voldoende oplossing vormt voor deze groep.

- *De beweegredenen van de niet-gebruikers zijn onbekend*

Het schaarse onderzoek dat gedaan is naar motieven voor het gebruik van internet geeft vooral reliëf aan diegenen die het internet wel gebruiken. Voor het creëren van overheidsbeleid dat gericht is op het betrekken van burgers bij elektronische dienstverlening is het van belang dieper inzicht te krijgen in de beweegredenen van mensen die niet met een PC of internet werken. Een van de redenen die ook in Nederland genoemd wordt is een gebrek aan financiële middelen. Deze groep zou wellicht over de streep getrokken kunnen worden door het verschaffen van fysieke toegang in openbare gelegenheden en in sommige gevallen (uitkeringgerechtigden en mensen met een langdurig minimum inkomens) het subsidiëren van apparatuur (van Dijk, 2003, 2005). Maar een aanzienlijke groep achterblijvers lijkt gewoonweg geen gebruik van het internet te willen maken. Zij vormen een veel grotere uitdaging.

- *De beweegredenen van de gebruikers zijn ook niet bekend*

Onderzoek naar de motieven van internetgebruikers om wel te kiezen voor elektronische kanalen is schaars. Slechts één onderzoek bracht echt motieven in kaart waarbij gemak, sociaal contact en vermaak werden geïdentificeerd. Zonder een diepgaandere kennis over de motieven van Nederlandse burgers om te kiezen voor elektronische kanalen in plaats van traditionele kanalen, kunnen overheidsinstellingen niet de noodzakelijke strategische stappen ondernemen om aan de gestelde voorkeuren van de burgers te voldoen.

- *Over de motivaties om specifiek gebruik te maken van elektronische overheidskanalen is niets bekend*

De onderzoeken van de gemeenten wijzen er op dat burgers vaak kiezen voor persoonlijke kanalen, in plaats van elektronische. Een wetenschappelijke onderbouwing ontbreekt echter. Het Engelse onderzoek identificeert kosten en tijd als belangrijke voorspellers. Van de door Martha et al. (2002) geïdentificeerde motieven (gemak, sociaal contact en vermaak) lijkt alleen gemak toepasbaar op online overheidsdiensten. Ten behoeve van effectief overheidsbeleid is het nodig meer aandacht te besteden aan de vragen of en hoe mensen elektronische overheidsdiensten gebruiken. Dit geldt ook voor de motieven van burgers om deel te nemen aan elektronische deliberatie, waarbij men zich kan afvragen of de motivatie van mensen voor participatie in democratische processen verandert indien elektronische middelen ter beschikking gesteld worden. De tekenen wijzen erop dat in eerste instantie vooral de reeds geïnteresseerde politieke elite meedoet.

Het volgende onderzoek is gewenst:

- *Het meten van beweegredenen van mensen die niet met een PC of internet werken.*

Voor het creëren van overheidsbeleid dat gericht is op het betrekken van burgers bij elektronische dienstverlening is het van belang meer inzicht te krijgen in de beweegredenen van mensen die niet met een PC of internet willen werken.

- *Het meten van gebruiksententies van Nederlandse burgers.*

Zonder meer kennis van de motieven van Nederlandse burgers om te kiezen voor elektronische kanalen in plaats van traditionele kanalen, kunnen overheidsinstellingen niet de noodzakelijke strategische stappen ondernemen om aan de gestelde wensen van burgers te voldoen.

- *Het vergelijken van motieven voor het (niet) gebruiken van elektronische kanalen van overheidsdienstverlening en traditionele kanalen (loket, telefoon en gedrukte media) is gewenst.*

2.3 Fysieke toegang

Deze paragraaf behandelt de fysieke toegang tot computers en netwerken, verdeeld naar verschillende demografische kenmerken van Nederlandse burgers. Burgers die geen of weinig toegang hebben tot elektronische kanalen vallen automatisch buiten de boot als het gaat over het gebruik van elektronische overheidsdiensten. Relevant hierbij is de vraag in hoeverre burgers met fysieke toegang daadwerkelijk gebruik maken van de apparatuur en wat de bijdrage is van het gebruik buitenshuis aan het totale PC- en internetgebruik. Ten slotte gaat speciale aandacht uit naar de persoonsvariabelen die verantwoordelijk zijn voor de verschillen in bezit.

2.3.1 Computer-, internet- en mobiele telefoonbezit

In onderstaande tabel wordt de fysieke toegang tot de PC en het internet tussen de jaren 2000 en 2004 weergegeven van de Nederlandse bevolking ouder dan 12 jaar.

Tabel 2.3
PC-bezit met en zonder internet van de Nederlandse bevolking ouder dan 12 jaar

	PC-bezit zonder internet					PC-bezit met internet				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004
% per Huishouden	22	17	14	12	9	38	48	55	59	64
% per Personen	25	18	14	11	9	45	56	64	68	73

Bron: CBS Statline 2005

In 2004 beschikte 82% van de Nederlandse bevolking thuis over een PC en 73% over een PC met internet. Van de huishoudens beschikte in 2004 64% over een PC met internetverbinding. Dit betekent dat anno 2004 ongeveer een kwart van de bevolking thuis geen toegang heeft tot het internet. Dit komt overeen met 3,8 miljoen mensen. Het grootste

deel van de bevolking dat thuis geen internetaansluiting heeft bestaat uit personen die thuis ook geen PC hebben (CBS, 2005). Deze groep dient twee drempels (het gebruik van een computer én het gebruik van internet) te overwinnen.

De overgang naar breedband internet (via de kabel, ADSL of glasvezel) wordt beschouwd als de eerste innovatie die volgt op het bezit van een computer en internetverbinding (van Dijk, 2003). De mogelijkheden en snelheid van elektronische diensten zijn mede afhankelijk van het type internetverbinding dat burgers gebruiken. Ook maken mensen met breedbandverbindingen meer gebruik van internettoepassingen dan mensen met tragere verbindingen (van Dijk, 2003; Schnabel et al., 2004). De belangrijkste typen breedbandverbindingen in Nederland zijn kabel en ADSL.

Tabel 2.4
Type internetverbinding naar huishouden

	2002	2003	2004
Analoog	60	50	37
ISDN	18	16	14
Kabel	20	25	30
Ander breedband	4	9	19
Anders	2	2	3

Bron: CBS / Statline (2005).

Van de huishoudens met internet maakte in 2004 37% verbinding via een traditioneel analoog modem. Zie tabel 2.4. Het aandeel gebruikers van een analoog modem neemt af ten gunste van het aantal gebruikers van een breedbandaansluiting. Ook het aandeel huishoudens dat gebruik maakt van ISDN daalt. Met 50% van de internetgebruikers die in 2004 een breedband verbinding bezitten is Nederland in een van de toptanden in Europa en in de wereld. Toch betekent het ook dat 50% niet van alle mogelijkheden gebruik kan maken en naar verwachting zal besparen op verbindingskosten.

Het bezit van een mobiele telefoon neemt onder de Nederlandse bevolking jaarlijks toe. De verspreiding is sneller dan die van PC's en internet (van 32% in 1998 naar 84% in 2001). Eind 2003 bezaten 13,3 miljoen mensen een mobiele telefoon tegen 12,0 miljoen een jaar eerder (Digitale economie, 2004). De telefoons worden steeds geavanceerder en variëren onder andere in het type internettoegang (GPRS, UMTS). Er zijn weinig gegevens beschikbaar over de verdeling van de verschillende soorten telefoons onder de Nederlandse bevolking. Dataverkeer via UMTS is sterk in opkomst, maar het gebruik is nog zeer beperkt mede door de prijs. In Nederland hebben momenteel ruim één miljoen mensen de beschikking over mobiel internet via WAP of I-mode.

In de context van deze inventarisatie is een nadere beschouwing over de belangrijkste persoonlijke achtergrondvariabelen die de ongelijkheden in het bezit van computers, internet en mobiele telefonie onder de Nederlandse bevolking kunnen verklaren wenselijk. Hiermee kunnen groepen burgers geïdentificeerd worden die in de tweede stap van het model van toegang tot ICT al buiten de boot vallen als het gaat om gebruik van elektronische overheidsdiensten. In 1998 was volgens onderzoekers van het SCP (van Dijk, L. et al. 2000) het inkomen de belangrijkste factor waarmee het bezit van een PC in huishoudens kon

worden verklaard. Inkomen was belangrijker dan leeftijd, sekse en opleiding. In 2001 lijken de verschillen bij de drie technologieën veel op elkaar. Zie tabel 2.5.

Tabel 2.5

Bezit van mobiele telefoon, PC en internet in huishoudens, naar achtergrondkenmerken, bevolking van 18 jaar en ouder, 2001
Multivariate analyses (verschillen gecontroleerd op effect van de andere variabelen)

	PC	Internet	Mobiele telefoon
Sekse	0,01	0,03	0,01
Leeftijd	0,39**	0,29**	0,41**
Opleidingsniveau	0,13**	0,10**	0,02
Inkomen	0,22**	0,25**	0,21**
Arbeidsmarktpositie	0,07**	0,09**	0,07*

** p < 0,01 en *p < 0,05

Bron: CBS/SCP ICT-pilot 2001 (in Huysmans et al., 2004))

In 2001 is het niet het inkomen maar leeftijd dat als belangrijkste determinant naar voren komt. Inkomen neemt de tweede plaats in gevolgd door opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie bij de PC en internet. Bij de mobiele telefoon speelt opleidingsniveau geen significante rol. Het verschil in sekse is zowel voor toegang tot de computer, het internet en de mobiele telefonie niet significant, hetgeen toegeschreven kan worden aan het feit dat veel huishoudens een PC met internetverbinding bezitten. Dit betekent niet dat mannen en vrouwen hetzelfde doen en dat de mannelijke connotatie van de technologie doorbroken is (Claeys en Spee, 2005). In onderstaande tabellen is het PC-bezit, internetbezit en het bezit van een mobiele telefoon verder uitgewerkt naar sekse, leeftijd, gezinspositie, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie tussen 2000 en 2003.

Tabel 2.6

Computerbezit in het huishouden waartoe men behoort, naar sekse, leeftijd, gezinspositie, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie, bevolking van 12 jaar en ouder, 2000-2003 (in procenten)

	2000	2003
Bevolking 12 jaar en ouder	70	80
Man	75	84
Vrouw	67	77
12-19	88	97
20-34	74	89
35-49	87	92
50-64	68	81
> 65	27	33
Inwonend bij ouders	88	96
Alleenwonend	44	50
Met partner zonder kinderen	61	74
Ouder met thuisw. Kinderen	85	94
Lo, lbo, mavo	54	70
Mbo, havo, vwo	77	89
Hbo, WO	84	94
Studerend	89	97
Werkend	81	91
Huishouding	60	68
Werkloos	57	74
gepensioneerd	34	40

Bron: SCP (in Huysmans et al., 2004)

Tabel 2.7

Mobiele telefoonbezit en Internetbezit naar sekse, leeftijd, gezinspositie, opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie, bevolking van 18 jaar en ouder, 2000-2003 (in procenten)

	GSM	Internet aansluiting	
	2001	2001	2003
Totaal	84	59	68
Man	86	64	72
Vrouw	81	54	65
18-34	94	73	78
35-49	93	74	84
50-64	83	50	70
> 65	47	17	24
Lo	67	31	34
lbo, ulo, mavo	82	52	63
Mbo, havo, vwo	88	64	77
Hbo, WO	89	78	86
1 ^e kwartiel	65	33	39
2 ^e kwartiel	81	51	65
3 ^e kwartiel	92	70	80
4 ^e kwartiel	96	85	90
Studerend	86	74	82
Werkend	93	73	82
Huishouding	73	42	55

Bron: SCP (in Huysmans et al., 2004)

Tabellen 2.6 en 2.7 laten veel overeenkomst zien bij het bezit van een PC, internet en mobiele telefoon. Ook in 2003 zijn de verschillen bij leeftijd het grootst. Ouderen, vooral 65-plussers, hebben aanzienlijk minder vaak een PC in huis dan 35-64 jarigen. Er bestaat geen onderscheid tussen hoger en lager opgeleiden als het om het bezit van een mobiele telefoon gaat, maar hoger opgeleiden hebben wel vaker een PC en een internetaansluiting dan lager opgeleiden. Dit verschil is echter kleiner dan het verschil tussen inkomensgroepen. Er kan in ieder geval geconcludeerd worden dat wat bezit betreft de volgende groepen ondervetegenwoordigd zijn: ouderen, personen met een laag inkomen en mensen met een laag opleidingsniveau. Later in deze paragraaf komt het daadwerkelijke gebruik van ICT door burgers aan de orde, wat een meer individueel kenmerk is.

In onderstaande tabel zijn de typen internetverbindingen verdeeld naar enkele achtergrondkenmerken van de Nederlandse bevolking ouder dan 12 jaar.

Tabel 2.8
Belangrijkste Typen internetaansluiting naar Achtergrondkenmerken, 2002–2004 (excl. ISDN en andere). Percentage van personen met thuis toegang tot internet).

	Analoog modem			ISDN			Kabel			ADSL			Anders		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
<i>Geslacht</i>															
Mannen	56	46	31	18	16	14	22	27	31	5	11	23	2	2	3
Vrouwen	57	49	36	20	18	15	21	26	31	2	7	16	2	2	3
<i>Leeftijd</i>															
12-17 jaar	47	36	20	18	16	11	31	38	42	3	11	25	2	2	3
18-24 jaar	47	34	20	16	13	11	31	39	44	7	14	23	3	3	5
25-34 jaar	60	52	35	17	16	12	19	22	30	4	9	21	2	2	4
35-44 jaar	58	49	33	21	18	17	20	25	29	4	10	20	2	1	2
45-54 jaar	54	42	27	21	20	17	24	29	35	3	10	21	1	2	2
55-64 jaar	67	58	49	19	20	17	15	18	20	2	5	13	1	1	1
65-74 jaar	74	72	63	14	11	14	10	13	12	1	4	8	3	1	3
75 jaar en ouder	73	73	67	14	18	8	11	15	9		2	12	1	3	3
<i>Opleidingsniveau</i>															
Basisonderwijs	54	41		14	12		29	38		3	7		2	3	
VBO	59	50		13	13		26	30		2	7		2	1	
MAVO	55	44		16	15		26	30		3	10		2	2	
HAVO, MBO, VWO	58	49		19	17		21	25		3	9		1	2	
HBO, Universiteit	57	49		25	21		15	20		6	11		2	2	
Totaal:	57	48	33	19	17	14	22	27	31	4	9	20	2	2	3

Bron: CBS, POLS-enquête (in CBS, 2005)

Tabel 2.8 illustreert dat het type internetverbinding dat mensen in 2004 gebruiken afhankelijk is van leeftijd en opleidingsniveau. Vooral jongeren en hoogopgeleiden maken gebruik van breedbandverbindingen. Onder personen van 12 tot 24 jaar is kabel de meest voorkomende internetverbinding. ADSL wordt meer dan gemiddeld door personen met een hoog opleidingsniveau (HBO, Universiteit) aangeschaft. Het inkomen is helaas niet meegenomen, maar ondanks deze afwezigheid kan er voorzichtig geconcludeerd worden dat de groepen die

in het algemeen achterblijven bij het bezit van PC's en internet ook de minst geavanceerde internetverbindingen gebruiken.

2.3.2 Het daadwerkelijke gebruik van de PC, internet en mobiele telefoon

De data over het daadwerkelijke gebruik van computers en internet wijken behoorlijk af van de statistieken over het bezit van deze media. Dat iemand thuis toegang tot een PC of het internet heeft wil niet zeggen dat er ook gebruik van gemaakt wordt. Zie tabel 2.9

Tabel 2.9
ICT gebruik van personen van 12 jaar en ouder 2004 (%)

	2003	2004
Heeft een PC gebruikt	72	74
Heeft een PC gebruikt (% van PC-bezitters)	83	84
Frequentie PC gebruik thuis (% van PC-bezitters)		
dagelijks	40	45
een keer per week	35	33
een keer per maand	8	7
helemaal niet	17	16
Heeft ooit geïnternet net en/of ge-emaild	69	72
Heeft internet in de afgelopen 4 weken gebruikt (totaal)	62	66
12-17 jaar	88	92
18-24 jaar	86	90
25-34 jaar	80	83
35-44 jaar	73	78
45-54 jaar	63	68
55-64 jaar	42	49
65-74 jaar	20	21
≥ 75 jaar	6	6
Opleidingsniveau: Basisonderwijs	38	.
Opleidingsniveau: VBO	40	.
Opleidingsniveau: MAVO	66	.
Opleidingsniveau: HAVO, MBO, VWO	70	.
Opleidingsniveau: HBO, Universiteit	85	.
Gebruik internet thuis (% van internetbezitters)	79	81
Frequentie internet gebruik thuis (% van internetbezitters)		
dagelijks	32	37
een keer per week	38	37
een keer per maand	9	6
helemaal niet	21	19

Bron: CBS Statline 2005

Van degenen die thuis een PC bezitten maakten in 2004 hier 84% daadwerkelijk gebruik van. Het totale percentage mensen dat internet gebruikte de maand vooraf aan de CBS-enquête van 2004 is 66%. Van de mensen die internet bezaten gebruikte 81% dit medium thuis daadwerkelijk. Hiervan gebruikte 37% het internet dagelijks, 37% een keer per week en 6% eens per maand. Dus van degenen die internet bezitten is slechts 74% een regelmatige gebruiker. Men kan het ook anders bekijken. Van de personen die thuis internet bezitten (73% in 2004) moet 19% afgetrokken worden die het medium in het geheel niet gebruiken. Hiermee komen we op 59% die het internet wel gebruikt en 41% niet.

In 2004 maakten 13,3 miljoen Nederlanders actief gebruik van de mobiele telefoon; dit is 90% van de bezitters (TheRazor, 2005). Ondanks de enorm snelle diffusie is de mobiele telefoon nog steeds voornamelijk een communicatiemiddel. Mede door de hoge kosten, de gebruikersonvriendelijkheid en een beperkt informatieaanbod voor mobiele diensten worden

deze niet of nauwelijks gebruikt. Momenteel laten de ontwikkelingen zich kenmerken door het op de markt verschijnen van verschillende nieuwe mobiele communicatietoepassingen die mogelijk worden gemaakt door UMTS. Over het daadwerkelijke gebruik hiervan is nog weinig bekend. Momenteel zijn de populairste activiteiten personalisatie met beltonen (ringtones) en afbeeldingen (logo's, wallpapers) (43% van al het mobiele dataverkeer). Chatdiensten maken 26% van het dataverkeer uit (MarketingOnline, 2005). 68 Procent van de mobiele gebruikers maakt gebruik van SMS in 2003 (TheRazor, 2005). Diensten via GPRS werden in 2004 door studenten zeer beperkt gebruikt (van Deursen, 2004). Oorzaken hiervoor zijn het niet weten wat te doen met de toepassingen, het geen zin hebben de telefoon in te stellen of gewoon geen behoefte hebben aan de toepassingen. Degene die wel gebruik maken van de GPRS-toepassingen laten zich kenmerken door een hoge opleiding, mannelijk geslacht en gebruik van veel andere communicatietechnologieën (van Deursen, 2004).

2.3.3 Het gebruik van PC's en internet buitenshuis

Naast toegang thuis kunnen mensen ook toegang tot internet krijgen via semi-private en publieke contexten. Met semi-private context wordt toegang via het werk of opleiding bedoeld. De frequenties van het internetgebruik in deze context zijn in tabel 2.10 samengevat. De vermelde percentages zijn geen jaargemiddelden, maar golden voor de maand vooraf aan de uitzetting van de vragenlijst.

Tabel 2.10
Frequentie internetgebruik naar locatie, 2002-2003

	Thuis		Op het werk		Opleidingsinstituut	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
	% van de bevolking*		% van werkenden**		% van opleidingvolgenden***	
Personen die afgelopen 4 weken internet hebben gebruikt waar van:	77	79	57	59	33	39
Dagelijks / iedere werkdag	27	32	38	42	7	9
Eens per week	38	38	15	14	19	22
Eens per maand	11	9	5	3	8	9

*Personen van 12 jaar en ouder gepercenteerd over degenen die thuis een internetaansluiting hebben.

**Personen van 15 jaar en ouder.

***Personen van 12 jaar en ouder.

Bron: CBS, POLS-enquete (in CBS, 2005)

In 2003 maakte 79% van de bevolking de maand vooraf aan de enquête gebruik van het internet. Van de werkenden gebruikte in 2003 59% de PC met internet op het werk, waarvan 42% dagelijks. Op een opleidingsinstituut is dit 39% van de mensen die een opleiding volgen. De precieze bijdrage van de semi-private context aan het totale internetgebruik wordt in deze tabel niet duidelijk. Het kunnen altijd dezelfde personen zijn die op verschillende locaties internet gebruiken, maar ook verschillende. Het is aannemelijk dat werknemers die toegang hebben op het werk veelal ook toegang thuis hebben. Uit tabel 2.11 blijkt dat de semi-private context in 2003 voor een toename van circa zes procent zorgt aan het totale internetgebruik.

Tabel 2.11
Bijdrage verschillende locaties aan het internetgebruik van de bevolking, 2003*

	% van de bevolking
In ieder geval thuis	54
In ieder geval thuis en / of op het werk	59
In ieder geval thuis en / of op het werk en / of op het opleidingsinstituut	60
Waar dan ook	62

* Betreft het internetgebruik bevolking van 12 jaar en ouder in de maand voorafgaand aan het onderzoek
Bron: CBS, POLS-enquete (in CBS, 2005)

In tabel 2.11 kan ook worden waargenomen dat er een twee procent toename wordt veroorzaakt door het gebruik van internet 'waar dan ook'. Dit houdt in dat het gebruik van internet in publieke contexten, zoals bibliotheken, buurthuizen, familie, bureaus, vrienden of kennissen voor een netto bijdrage van twee procent zorgt. Deze netto bijdrage is klein, maar zegt weinig over het totale aantal mensen dat gebruik maakt van publieke contexten. In het voorjaar van 2004 gaf vier procent van de bevolking aan in de afgelopen vier weken een computer bij bureaus, vrienden of familie gebruikt te hebben, één procent in een openbaar gebouw zoals een bibliotheek en 0,4% bij een commerciële instelling (de Haan, 2004). In 2003 maakte nog 20% gebruik van de computer in de bibliotheek (minimaal een keer per jaar), waarbij de PC vooral gebruikt werd voor het raadplegen van de catalogus, en veel minder vaak voor het zoeken of surfen op internet (4%) (Huysmans et al., 2004). Op andere locaties zoals buurthuizen of internetcafés is het aandeel van de bevolking dat hier van ICT-voorzieningen gebruik maakt laag. Voor 2002 is dit weergegeven voor verschillende bevolkingsgroepen in tabel 2.12. De ondervraagden die buitenshuis internet gebruiken deden dit voornamelijk op school of universiteit of op het werk. Minder vaak in het internetcafé, in de bibliotheek of bij anderen thuis. De vijf allochtone groepen gebruiken vaker internet op school of op de universiteit dan de Nederlanders (15% van degenen die wel eens buitenshuis internetten).

Tabel 2.12
Gebruik internet buitenshuis bij autochtone Nederlanders en etnische minderheden, 2002

Gebruik internet buitenshuis.	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Chinezen	Nederlanders
N (internetgebruikers buitenshuis)	105	98	154	190	98	179
Op school, universiteit	58	55	45	49	51	15
Op het werk	34	37	50	40	53	75
In internetcafé	12	21	11	17	10	2
In de bibliotheek	11	21	4	8	4	3
In het clubhuis/buurthuis	2	3	1	1	-	1
Bij anderen thuis	17	18	26	21	16	11
Op andere locatie	-	2	-	1	1	1

Bron: KLO, 2002

Een initiatief om publieke toegang tot het internet te stimuleren en zo achterblijvers over de drempel te helpen zijn de digitale trapvelden. Digitale trapvelden zijn laagdrempelige centra in aandachtswijken van 30 grote steden waar bewoners kunnen leren omgaan met ICT. Dit project van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is gestart in 2000 en liep oorspronkelijk eind 2003 af, maar is daarna nog een jaar verlengd (zonder extra financiering). De meeste Digitale Trapvelden (32%) zijn gevestigd in een buurthuis; 25% is gevestigd in een bibliotheek en zo'n 9% in een school. Een trapveld in de bibliotheek richt zich voornamelijk op het dichten van de digitale kloof. In buurthuizen speelt ook versterking van de sociale cohesie een rol middels activiteiten voor specifieke doelgroepen. Opvallend is dat er in veel gevallen wordt gesproken van revitalisering van het buurtwerk door de komst

van een trapveld. Trapvelden zijn in de eerste plaats een plek om te leren omgaan met ICT, maar de sociale en economische functie wint aan belang.

Wat uit de beschikbare gegevens niet duidelijk wordt, is of de activiteiten op het internet in semi-private en publieke contexten verschillen van die in private context. Dit is zeer aannemelijk. Het is bijvoorbeeld maar de vraag of mensen hier overheidsinformatie en diensten raadplegen. Het gebruik in publieke contexten kan in ieder geval niet vergeleken worden met een private context, waar minder tijd en hulp aanwezig is. Dit geldt ook voor familie of vrienden. Bij het deel van de bevolking dat zelf geen toegang heeft wordt de toegevoegde waarde van het sociale netwerk vaak overschat. Dit deel heeft doorgaans ook het kleinste sociale netwerk. Verder geldt dat mensen die wel geholpen worden vaak moeten vertrouwen op de vaardigheden van anderen, met als mogelijk gevolg dat zij zelf niets leren waardoor de verschillen uiteindelijk nog groter worden.

2.3.4 De achterblijvers

Uit het betoog in deze paragraaf blijkt dat burgers geen homogene massa vormen als het gaat over toegang tot en gebruik van ICT. Leeftijd, inkomen en opleidingsniveau zijn persoonlijke kenmerken die bepalend zijn voor de mate van fysieke toegang tot de PC en het internet. Daarnaast lijkt het zeer aannemelijk dat toegang voor burgers die afhankelijk zijn van publieke plaatsen of een sociaal netwerk niet vergeleken kan worden met toegang in private context. Andere groepen burgers die veel minder aandacht krijgen zijn etnische minderheden, functionele of volledige analfabeten en minder validen.

In Nederland leefden vorig jaar 1.668.297 niet westerse immigranten (CBS statline, 2005). De helft hiervan komt uit Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba. Naar verwachting zal dit aantal groeien naar twee miljoen in 2010. Recent onderzoek naar etnische minderheden is vaak van kwalitatieve aard. Het CBS heeft net een onderzoek afgerond waarvan de data nog niet beschikbaar zijn. In de vorige paragraaf (tabel 2.12) werd duidelijk dat in 2002 etnische minderheden het internet vaker buitenshuis gebruikten dan autochtonen (D'Heanens & Summeren, 2005). In tabel 2.13 staat dat het merendeel van de Antillianen (70%), Surinamers (64%), autochtone Nederlanders (60%) en Chinezen (51%) in 2002 het internet wel eens gebruikten. Bij de Turken (41%) en Marokkanen (37%) was dat minder dan de helft. Marokkanen van 35 jaar of ouder maakten er zelden gebruik van (6%).

Tabel 2.13
Gebruik internet onder etnische minderheden, 2002 (%).

Wel eens internet gebruiken	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Chinezen	Nederlanders
N	408	366	388	403	348	550
Allen	41	37	64	70	51	60
Jongeren (13-34)	56	56	81	83	69	84
Ouderen (35+)	20	6	45	51	25	50

Bron: KLO, 2002 (in D'Heanens & Summeren, 2005)

Peeters en D'Heanens (2005) deden een onderzoek naar de mate van integratie van Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Zij gebruikten dezelfde dataset van het KLO (2002) om het internetgebruik in uren weer te geven. Antillianen en Surinamers maakten geregeld

gebruik van het internet, waarbij de jongeren vaker online zijn dan de ouderen. Zie tabel 2.14.

Tabel 2.14
Gemiddelde tijd die jongere en oudere etnische minderheden van het internet gebruik maken in 2005 (in uren per week)

	allemaal	Jongeren (13-24)	Ouderen (25+)
Turken	2.9	5.8	1.7
Marokkanen	2.2	4.6	0.9
Surinamers	5.3	9.8	3.5
Antillianen	7.6	10.5	6.2

Bron: KLO, 2002 (in Peeters en D'Heanens, 2005)

MCA Communicatie (dat periodiek onderzoek doet naar computer- en internet gebruik onder Turken, Marokkanen en Surinamers uit de vier grote steden) vond in een enquête van 2004 vergelijkbare resultaten. Zij concludeerden dat Surinamers inmiddels vrijwel op het Nederlandse gemiddelde zitten. Wat betreft Turken en Marokkanen werd geconstateerd dat minder dan de helft het internet gebruikten, en dat het voornamelijk de hoogopgeleiden en de mannen zijn die online gaan. Bij de Marokkanen waren tevens grote verschillen zichtbaar in leeftijd hetgeen toegeschreven wordt aan het feit dat van de oudere Marokkanen een grote groep helemaal geen gebruik maken van het internet. Dit is bij de Surinamers wel het geval, zij het voor kortere periodes.

Naast etnische minderheden zijn er nog steeds mensen die het lezen en schrijven niet (analfabeten) of volstrekt onvoldoende (functioneel analfabeten) beheersen. Dit betreft in Nederland 1,5 miljoen laaggeletterden, waarvan één miljoen autochtonen en 500.000 allochtonen. Binnen de groep van autochtonen gaat het om 250.000 analfabeten en 750.000 functioneel analfabeten. Deze problematiek komt in alle geledingen van de bevolking voor; jong en oud, werkend en niet-werkend, man en vrouw (Provincie Zuid Holland, 2005). Dit betekent dat ongeveer 10% van de bevolking analfabeet of functioneel analfabeet is, waarbij het zeer waarschijnlijk is dat dit een groep betreft die niet of nauwelijks bereikt kan worden met elektronische overheidsdienstverlening.

Volgens het CBS had in 2004 ruim acht procent van de bevolking van 12 jaar en ouder ernstige beperkingen in het bewegen. Ruim vier procent was ernstig beperkt in het zien, en bijna 2,5 procent kon niet of nauwelijks een gesprek met anderen volgen. Het aandeel mensen met functionele handicaps neemt jaarlijks toe. Hierbij valt volgens het CBS waar te nemen dat het bezit en gebruik van computer en internet daarbij juist daalt. Mensen met een functionele handicap in bewegen, zien of horen hebben beduidend minder vaak de beschikking over een computer en het internet. Ook als er rekening wordt gehouden met verschillen in leeftijd blijft deze achterstand overeind. In 2004 zaten computerbezitters gemiddeld ruim 15 uur per week achter de computer. Computergebruikers met beperkingen in bewegen en horen spendeerden gemiddeld minder uren achter de computer. De resultaten toonden wel aan dat bij internetters met beperkingen in bewegen en horen gemiddeld iets langer op het internet vertoeven dan internetters zonder deze handicaps (Otten, 2005).

2.3.5 Toekomstig bezit en gebruik van PC's en internet

Indien de statistieken van toegang tot internet, PC en mobiele telefonie van de afgelopen jaren met elkaar worden vergeleken, dan is waar te nemen dat in alle lagen van de bevolking een toename van ICT-gebruik plaats vindt. De vraag die nu rijst is in hoeverre de kloof verdwijnt. Ten onrechte wordt vaak aangenomen dat dit vanzelf gaat in de loop der tijd. Het idee bestaat dat onder ouderen het bezit en gebruik van PC's en internet zal stijgen door het proces van generatiewisseling en door het feit dat ook ouderen onderhevig zijn aan de regelmatigheden van diffusieprocessen.

Er vindt inderdaad een toename plaats in alle lagen van de bevolking. Desondanks blijven de verschillen tussen de inkomensgroepen, opleidingsniveaus en leeftijdsgroepen groot. Slechts een beperkt deel van generatie die de komende jaren met pensioen gaat, heeft tijdens het werk al met de computer leren werken: 15% van de 55-64-jarigen gebruikt tijdens het werk een PC. Ook in bibliotheken maken ouderen minder gebruik van de aanwezige computers dan jongeren. Van de leden maakt 16% van de 65-74-jarigen en 8% van de 75-plussers gebruik van de computer. Onder de 45-54-jarigen doet 44% dit (de Haan et al., 2004). Voor hogere inkomens en hoger opgeleiden lijkt het punt van verzadiging aan te breken. Waar dit punt ligt voor de andere delen is nog niet bekend. Het SCP verwacht dat het bezit van PC's en internet verzadigd zal zijn op een punt dat schommelt rond de driekwart van de bevolking (CBS, 2005).

Ook van belang is dat in de loop der tijd waarbij bezit inderdaad zal toenemen in alle lagen van de bevolking, applicaties ondertussen steeds complexer worden waardoor er altijd een kloof zal blijven bestaan tussen beginnende en ervaren gebruikers. Door de cumulatieve aard van ICT-vaardigheden en de snel evoluerende technologieën wordt er steeds opnieuw een achterstand veroorzaakt. Bij een toenemend bezit zal er dus altijd een kloof blijven bestaan waarbij een deel van de bevolking geavanceerde technologie gebruikt en een deel de basis technologie (van Dijk, 2003,2005). Dit is een eerste aanwijzing dat het zwaartepunt van de digitale kloof van toegang naar digitale vaardigheden en naar gebruik verschuift hetgeen geïllustreerd is in het model van toegang tot ICT (Figuur 1). Uit onderzoek van Van Damme et al. (2005) blijkt dat het aantal jaren dat een persoon al online is en de intensiviteit van het internetgebruik (gemeten naar tijd online en aantal gebruikte applicaties) tot meer (on)gelijke kansen kan leiden.

Als laatste punt dient benadrukt te worden dat het voor de hand lijkt te liggen dat ook binnen de groepen afzonderlijk sterke verschillen heersen. In de cijfers die gepresenteerd worden blijkt dat het grootste deel van de jongeren inmiddels internet gebruikt. Maar het is zeer aannemelijk dat de frequentie en het soort gebruik ook tussen jongeren aanzienlijk verschilt. Toegang tot een PC in huis bijvoorbeeld is voor de minst welgestelde jongeren minder vaak realiteit (d'Haenens et al., 2003).

2.3.6 Waarde van de gepresenteerde cijfers

Bij het weergeven van statistische gegevens is het belangrijk om een representatief en waarheidsgetrouw beeld te scheppen. De zojuist gepresenteerde cijfers zijn voornamelijk afkomstig van het CBS en SCP. De steekproeven die zij nemen zijn groot genoeg om betrouwbare uitspraken te doen en een representatief beeld van de gehele bevolking te creëren. Om de cijfers juist te interpreteren is er gelet op het juist definiëren van toegang, onder andere door onderscheid te maken tussen bezit en daadwerkelijk gebruik. Deze blijken in de praktijk nogal eens door elkaar gebruikt te worden. De verwarring die dan ontstaat wordt nog groter met de beschrijving van internetgebruik in publieke contexten.

2.3.7 Conclusies en lacunes t.a.v. fysieke toegang

- *Ongeveer de helft van de bevolking heeft in 2005 niet of nauwelijks toegang tot elektronische kanalen*

Van de burgers die toegang tot computers en het internet hebben, maakt maar drie kwart hier daadwerkelijk gebruik van. In 2004 maakte naar schatting 59% van de Nederlandse bevolking min of meer gebruik van het internet, 41% echter helemaal niet. Bij sommige sociale categorieën kunnen deze cijfers veel hoger of lager zijn. Nemen we de aantallen van Tabel 2.7 voor 2003 en verminderen we hen met het 21% niet-gebruik in 2003 (Tabel 2.10) dan had 61% van de jongeren tussen 18 en 34 toegang tegenover 19% van de 65 plussers. Hetzelfde geldt voor 69% van de hoger opgeleiden versus 27% van de mensen met alleen lagere school. Van de gebruikers maakt de helft verbinding via trage traditionele modems waardoor het gebruik beperkt wordt.

- *Anno 2005 kan het internet niet beschouwd worden als een algemeen toegankelijk informatie-, communicatie- en transactiekanaal.*

De veronderstelling van sommige overheidsdiensten dat het internet een algemeen toegankelijk kanaal is of dat dit binnen enkele jaren het geval zal zijn is onjuist. Er bestaan nog altijd grote tweedelingen in het bezit van computers en internetaansluitingen. De belangrijkste persoonsvariabelen die dit verschil verklaren zijn leeftijd, opleiding, inkomen en etniciteit.

- *Het verstrekken van computers en internettoegang in openbare gebouwen kan het gebrek aan thuisaansluitingen niet compenseren.*

Het gebruik van computers en het internet in publieke gelegenheden is relatief laag en is alleen voor bepaalde etnische minderheden in de grote steden een waardevolle of onmisbare aanvullende voorziening. Het gebruik in deze gelegenheden is geen volwaardige toegang die vergelijkbaar is met gebruik thuis, op het werk of op school. Weliswaar kan er door personeel van deze gelegenheden geholpen worden bij de toegang. Ook een gebruik bij contacten uit het sociale netwerk en geholpen worden door deze relaties is geen volwaardige vervanging van het gebruik thuis, op het werk of op school waar men het gebruik zelf leert, vaak ook geholpen door anderen.

- *Het toegankelijkheidsprobleem is geen generatieprobleem*

De aanname dat in de loop der tijd het toegangsprobleem vanzelf wordt opgelost is eveneens onjuist. Ook onder jongeren zijn er grote verschillen in fysieke toegang, vaardigheid en daadwerkelijk gebruik. Vooral in de duur en de variatie van het gebruik. Lager opgeleide jongeren zijn minder vaak op het internet. Voor lagere inkomens geldt hetzelfde. Ook ten aanzien van jongeren kan dus niet worden aangenomen dat iedereen in gelijke mate beschikt over de kanalen om elektronische overheidsdiensten te kunnen gebruiken.

Het volgende onderzoek is gewenst:

- *Onderzoek naar de achtergronden van het toegankelijkheidsprobleem. Dit is geen tijdelijk probleem. Het ligt dieper dan de oppervlakkige persoonsvariabelen suggereren.*

Indien beleid gericht wordt zou worden op 'universele' toegang, dan zal er toch meer specifieke aandacht nodig zijn voor andere factoren dan de oppervlakkige persoonsvariabelen geslacht, leeftijd, opleiding en inkomen. Min of meer goede en brede verbindingen, verschillen in computerervaring en de frequentie en het soort van gebruik, of meer algemeen de verschillen tussen allerlei gebruikersgroepen kunnen een meer complexe vorm van achterstand veroorzaken dan de simpele, duale gebruikers/niet-gebruikers kloof die tot nu toe meestal werd onderzocht. Meer aandacht is nodig om achterliggende factoren van niet-bezit en niet-gebruik op te sporen. Het is nog lang niet duidelijk welke factoren de verspreiding van internet beïnvloeden en welke overwegingen een rol spelen bij het niet bezitten en gebruiken van het internet.

Als achterstandgroepen een inhaalslag maken bij fysieke toegang, dan betekent dit nog niet dat ze ook gebruik gaan maken van elektronische overheidsdiensten. Hierbij geldt dat hoe meer ervaring mensen opdoen, hoe groter de kans is dat zij internet ook gebruiken om met de overheid te communiceren zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien.

- *Onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de verschillende beleidsinstrumenten die moeten leiden tot een grotere fysieke toegankelijkheid van elektronische overheidsdiensten.*

Het is natuurlijk niet alleen de taak van de overheid om de belemmeringen van fysieke toegang weg te nemen (van Dijk, 2003, 2005). Er ligt ook een belangrijke taak bij de hardware en software leveranciers, bij de bedrijven die bijdragen aan dienstenontwikkeling, bij de detailhandel en bij de individuele verantwoordelijkheid van de capabele burgers zelf. De overheid doet haar best fysieke bereikbaarheid voor iedereen te realiseren door onder meer terminals te plaatsen in openbare gebouwen en bibliotheken. Uit de cijfers blijkt echter dat het maar de vraag is of achterblijvers publieke plaatsen weten te vinden, en of ze de mogelijkheden kennen die elektronische kanalen bieden. Ondanks dat semi-private en publieke contexten een totale bijdrage van acht procent leveren aan het totale internetgebruik - zie boven - , is het best mogelijk dat de bijdrage aan het gebruik van elektronische overheidsdiensten verwaarloosbaar is. Het is zodoende onduidelijk wat het verschaffen van toegang in publieke contexten oplost. Mensen die thuis toegang hebben behouden een enorme voorsprong. Digitale trapveld projecten hebben aangetoond dat er

behoefte is aan laagdrempelige toegang tot ICT en vaardigheidstrainingen. Het is onduidelijk of zij ook kunnen bijdragen aan een betere toegang tot en gebruik van elektronische overheidsdiensten. Zijn er soms betere beleidsinstrumenten dan de hier genoemde?

- *Onderzoek naar de vraag of en hoe achterblijvers benadeeld worden.*

Verschillende actieprogramma's van de overheid wekken de suggestie dat beleid van de overheid er op gericht is het internet als primair kanaal naar voren te schuiven. Doel is immers zoveel mogelijk diensten elektronisch aan te bieden. Zolang elektronische kanalen niet behandeld worden als vervanging van de traditionele kanalen, en zo lang deze traditionele kanalen dezelfde mogelijkheden blijven bieden, kan er niet van een probleem gesproken worden. Maar er ontstaat wel degelijk een digitale kloof als mensen in hun sociale leven aantoonbaar benadeeld worden door hun digitale achterstand. Dit kan gebeuren als elektronische diensten meer gaan bieden dan traditionele diensten en helemaal indien bepaalde diensten alleen nog elektronisch worden aangeboden. De vergelijking van kanalen komt verder aan de orde in Hoofdstuk 4.

- *Onderzoek naar specifieke achterstandsgroepen.*

Vanuit het bestaande onderzoek dat hier geïnventariseerd wordt kunnen een aantal specifieke achterstandsgroepen wat betreft de fysieke toegang van elektronische diensten geïdentificeerd worden. Dit zijn:

- Gehandicapten;
- Volledige en functionele analfabeten;
- Ouderen, boven de 65;
- Etnische minderheden (sommige meer dan andere);
- Laag opgeleiden;
- Mensen met een minimuminkomen.

Elk van deze groepen heeft speciale problemen in de fysieke toegang en verdient een specifieke aanpak bij de oplossing van hun fysieke toegangsproblemen. Zeker wat betreft de toegang tot elektronische overheidsdiensten is er onder deze groepen zeer weinig onderzoek gedaan.

3. DIGITALE VAARDIGHEDEN

3.1 Inleiding

Het wel of niet hebben van fysieke toegang tot de informatiesnelweg wordt vaak gezien als dé oorzaak van de digitale kloof. Zoals al eerder benadrukt zijn motivatie, digitale vaardigheden en gebruik ook noodzakelijke voorwaarden om te participeren in de informatiesamenleving (van Dijk, 2003, 2005). De vaardigheden bij het omgaan met toepassingen van ICT, die we hier digitale vaardigheden zullen noemen, worden in dit hoofdstuk behandeld. Het bezit van een computer en internetverbinding betekent niet dat mensen automatisch de benodigde vaardigheden verwerven om hiermee te werken. Veelal worden computers amper gebruikt omdat de eigenaren er niet mee kunnen omgaan of er geen zinvolle toepassingen voor kunnen vinden. Toch wordt het belang van de digitale vaardigheden van computer- en internetgebruikers vaak onderschat en het niveau van deze vaardigheden overschat.

Van Dijk (2003, 2005) maakt onderscheid in de volgende typen digitale vaardigheden:

- *Operationele vaardigheden:* Een computer, netwerk, websites en webapplicaties kunnen bedienen.
- *Informatievaardigheden:* Elektronische informatie kunnen zoeken, selecteren en verwerken.
 - *Formele informatievaardigheden:* De formele kenmerken van, in dit geval een computer en het internet, kunnen gebruiken (zoals bestandstructuren, menustructuren en hyperlinks).
 - *Inhoudelijke informatievaardigheden:* Informatie kunnen vinden, selecteren, verwerken en beoordelen, in specifieke computer- en netwerkbronnen en handelend vanuit specifieke vragen en behoeften.
 - *Toepassingsvaardigheden:* Informatie uit computer- en netwerkbronnen kunnen aanleveren en toepassen in specifieke situaties, handelend vanuit specifieke vragen en behoeften, met als doel een interactie of transactie tot stand te brengen.
- *Strategische vaardigheden:* Elektronische informatie en diensten kunnen inzetten ter realisering van een specifiek doel, met begrip van de communicatieve en maatschappelijke context waarin dat doel gerealiseerd kan worden, en ter realisering van het algemene doel van de verbetering van een maatschappelijke positie.

Om elektronische overheidsdiensten te kunnen raadplegen, moeten burgers naast motivatie en fysieke toegang, ook over bovenstaand scala van vaardigheden beschikken. Strategische en informatievaardigheden worden steeds belangrijker door het informatie-intensiever worden van onze samenleving (Steycart, 2003). Indien burgers de drie typen vaardigheden niet bezitten worden zij in de praktijk om zijn minst gedeeltelijk uitgesloten van elektronische (overheids)communicatie. De kans is groot dat het gebruik van de

informatiesnelweg zich dan blijft situeren op het niveau van het recreatieve gebruik (Steycart, 2003). In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- *Wat is het niveau van digitale vaardigheden (operationele, informatie- en strategische vaardigheden) van de verschillende delen van de Nederlandse bevolking?*
- *Wat zijn de grootste gebreken?*
- *Voorziet het aanbod van elektronische overheidsdiensten in de een of andere oplossing voor deze gebreken?*

3.2 Onderzoek naar digitale vaardigheden

Literatuuronderzoek¹ naar digitale vaardigheden leverde enkele relevante onderzoeken. Het eerste is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijk relaties. In het onderzoek 'Burgers aan bod' (Bongers et al., 2004) worden onder andere digitale vaardigheden betiteld als voorwaarde voor participatie van burgers. Maar in het daadwerkelijke onderzoek worden alleen internetvaardigheden (geen specificatie) gemeten, waarbij respondenten zichzelf moesten typeren als incidentele/eenmalige gebruiker, beginner, gemiddelde gebruiker, ervaren gebruiker of zeer ervaren gebruiker. De resultaten lieten zien dat 40% zichzelf als gemiddelde gebruiker en 20% als ervaren gebruiker beschouwt, en dat de meest ervaren gebruikers te vinden zijn in de leeftijdscategorie 16 tot 24 jaar.

Het SCP en het CBS hebben enkele onderzoeken uitgevoerd met betrekking tot de digitalisering van de Nederlandse samenleving waarin ook vaardigheden aan de orde kwamen. In het onderzoek 'Digitalisering van de Leefwereld' (van Dijk et al., 2000) stond het gegeven centraal dat de bottleneck van toegang tot de informatiesamenleving steeds minder ligt bij het bezit van apparatuur, maar dat de digitale vaardigheden steeds belangrijker worden om op een nuttige manier de nieuwe mogelijkheden te gebruiken. Vaardigheden werden gemeten door respondenten te vragen naar de beheersing van tien bekende computertoepassingen. Dit komt neer op vragen of men overweg kan met Windows, een tekstverwerker, een presentatieprogramma, een spreadsheet, of men zelf een programma heeft geïnstalleerd en of men bepaalde handelingen kan uitvoeren in een emailprogramma. Dit zijn operationele vaardigheden. Ook werden enkele vragen geformuleerd die vielen onder de noemer 'informacy', het kunnen vinden van informatie. Respondenten werden gevraagd in hoeverre zij het surfen op het internet beheersten en hoeveel moeite het kost de gewenste informatie boven water te krijgen. Van de respondenten die met een computer hebben gewerkt beschouwden vrouwen zichzelf als minder vaardig. Onder de vrouwen gaf 45% aan geen of weinig vaardigheden te hebben in het gebruik van computerprogramma's, in tegenstelling tot 28% van de mannelijke gebruikers. Bij het gebruik van internet en e-mail waren de resultaten min of meer hetzelfde: Vrouwen, lager opgeleiden en ouderen kunnen

¹ Gebruikte zoektermen: Digitale vaardigheden, Internetvaardigheden, computervaardigheden, media literacy, digital literacy, computer literacy, Internet literacy, multiliteracy, information literacy, computer skills, media skills, digital skills, capacities, Netherlands

minder goed met e-mail en internet overweg waaruit de conclusie werd getrokken dat het gebruik van internet en e-mail geen gemeengoed is.

Een SCP-survey uit 2001 laat dramatische verschillen zien in digitale vaardigheden tussen groepen burgers die gegroepeerd zijn op sociaal-economische positie en demografische achtergrondkenmerken. Vaardigheden werden gemeten door respondenten te vragen naar de beheersing van computertoepassingen (tekstverwerker, spreadsheetprogramma, besturingsprogramma's zoals windows en presentatieprogramma's zoals Powerpoint) en e-mail (mappen maken om berichten te bewaren, een verzendlijst opstellen, bijlagen meesturen). De digitale vaardigheden zijn in onderstaande tabel weergegeven, waarbij de uitkomsten gebaseerd zijn op een *negennipunts* schaal.

Tabel 3.1:
Digitale vaardigheden naar sociaal-economische positie voor verschillende achtergrondkenmerken, personen van 18 tot 65 jaar, 2001 (gemiddelden) op een negennipunts-schaal

	werkend	η/R^a	werkloos	η/R^a	arbeidsongeschikt	η/R^a	huishoudw/-man	η/R^a	Totaal	η/R^a
Man	6,13	0,20	5,02	0,16	3,31	0,28	2,20	0,03	5,80	0,28
Vrouw	4,76		3,82		1,59		1,87		3,81	
18-29 jaar	6,52	-0,23	5,47	-0,35	5,82	-0,22	4,02	-0,37	6,55	-0,39
30-39 jaar	5,94		4,54		2,14		3,10		5,46	
40-54 jaar	4,91		3,06		2,29		1,75		4,27	
55-64 jaar	4,14		1,52		1,96		0,92		2,35	

a. η (eta) is een associatiemaat voor variabelen met een nominaal meetniveau (geslacht), R geeft het lineaire effect van een ordinale variabele (leeftijd).

Bron: CBS/SCP (ICT pilot 2001)

Uit tabel 3.1 blijkt dat bepaalde groepen burgers, zoals ouderen (55+) en huishoudw/mannen die wel toegang tot computers hebben, volgens eigen opgaven niet of nauwelijks beschikken over de benodigde vaardigheden om goed gebruik te maken van hun computers. Als deze groepen al laag scoren op algemene ICT-vaardigheden, dan valt te vrezen dat ze amper gebruik kunnen maken van elektronische overheidsdiensten indien er in het ontwerp van deze diensten geen rekening met hen wordt gehouden. Deze diensten veronderstellen namelijk dat burgers naast algemene computer- en informativaardigheden ook nog eens over specifieke voorkennis en strategische vaardigheden m.b.t. de werking van de overheid beschikken.

De Haan and Huysmans (2002) deden onderzoek naar de digitale vaardigheden van scholieren. Zij gebruikten data van 66 Nederlandse middelbare scholen, met een gemiddelde van 21 leerlingen per klas. In totaal deden 1213 leerlingen mee aan een klassikale enquête over IT (74% respons). Digitale vaardigheden werden gemeten door respondenten te vragen wat zij zonder hulp konden doen op een computer. Hierbij moesten de studenten op verschillende onderdelen (spelletjes, tekstverwerken, tekenen, e-mail, internet en besturing) met behulp van vijf-puntsschalen hun eigen niveau aangeven. In het onderzoek werden drie hypothesen getoetst. Met de eerste hypothese werd verondersteld dat factoren op school (zoals computerfaciliteiten en computereducatie) van invloed zijn op het niveau van digitale vaardigheden van de leerlingen. Deze hypothese werd verworpen. De tweede hypothese

veronderstelde dat verschillen in digitale vaardigheden verklaard konden worden door intellectuele capaciteiten. Hier was de conclusie dat de betere digitale vaardigheden die HAVO en VWO leerlingen hebben (ten opzichte van VMBO en MAVO), niet konden worden toegewezen aan het feit dat zij door de school op dat niveau zijn ingedeeld. Bij dit onderdeel bleek ook dat het hebben van interesse in technologieën, of het volgen van technologisch gerichte cursussen, geen effect had op het niveau van digitale vaardigheden. De derde hypothese, dat de sociale achtergrond van leerlingen invloed heeft op het niveau van digitale vaardigheden, werd wel bevestigd. Hierbij is de aanwezigheid van een of meer computers in huis een sterke indicator. Vooral het bezit van een computer in de eigen kamer en het hebben van veel ervaring waren significante voorspellers.

Van Damme et al. (2005) deden onderzoek naar ICT en arbeid. Een klein deel van het onderzoek betrof digitale vaardigheden, waarbij geen onderscheid werd gemaakt tussen de soorten van vaardigheden. Er werd aan 925 respondenten met een leeftijd variërend van 16 tot 65 gevraagd naar hun perceptie van hun eigen ICT competenties (van de door hen meest gebruikte hardware en programma's), door zichzelf een cijfer tussen één en 10 te geven. De resultaten lieten een erg positief beeld zien. Gemiddeld scoorden respondenten een 7,5. Slechts zeven procent vond hun eigen vaardigheden onvoldoende en maar liefst 19% beoordeelde zichzelf met een 9 of 10.

De resultaten van de zojuist beschreven onderzoeken vormen het enige kader waarmee nationaal het daadwerkelijk niveau van digitale vaardigheden in beeld gebracht kan worden. In de volgende paragraaf zal de validiteit van deze onderzoeken toegelicht worden waarbij zal blijken dat deze te wensen overlaat. Omdat het beeld betreffende digitale vaardigheden verre van compleet is worden ook onderzoeken buiten Nederland meegenomen.

Eshet Alkali en Amichai Hamburger (2004) stelden een conceptueel model voor met vijf soorten digitale vaardigheden: Fotovisuele vaardigheden (het 'lezen' van instructies van grafische schermen), reproductieve vaardigheden (het gebruiken van digitale informatie om betekenisvolle materialen te ontwikkelen uit reeds bestaande materialen), branching vaardigheden (het genereren van kennis vanuit niet-lineaire, hypertextuele navigatie), informatieve vaardigheden (het evalueren van de kwaliteit en validiteit van informatie), en socio-emotionele vaardigheden (het begrijpen van de 'regels' die in cyberspace gelden, en het toepassen van deze regels in online communicatie).

De vijf soorten vaardigheden werden getoetst onder 60 willekeurig gekozen studenten. De respondenten werden verdeeld in drie groepen. De eerste groep bestond uit 20 middelbare scholieren met een gemiddelde leeftijd van 16,9. De tweede uit 20 'college' studenten met een gemiddelde leeftijd van 26,4. De laatste groep uit 20 afgestudeerde volwassenen met een gemiddelde leeftijd van 36,5. Allen gebruikten computers in het dagelijkse leven en kregen de volgende opdrachten: Het maken van een theaterpodium (in een programma dat ze nog niet kenden), het geven van een nieuwe betekenis aan een alinea tekst, het analyseren van nieuws, het plannen van een reis naar Spanje en het chatten in een chatroom. De resultaten lieten zien dat jongere studenten beter presteren op fotovisuele en branching vaardigheden. De

volwassenen scoorden beter op reproductie en informatie taken. Geconcludeerd werd dat het niveau van digitale vaardigheden niet gelijk verdeeld is over alle groepen. De algemene indruk dat de jongere generatie beter presteert moet dus met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. De onderzoekers benadrukten dat onderwijzers veel meer aandacht moeten schenken aan cognitieve digitale vaardigheden dan de technische digitale vaardigheden.

Een van de meest vooruitstrevende onderzoekers op het gebied van digitale vaardigheden is Esther Hargittai. Zij deed een empirisch onderzoek (2002a) naar de manier waarop mensen informatie vinden op het internet. Performancetesten (op basis van opdrachten) en persoonlijke enquêtevragen werden ingezet om verschillen in vaardigheden bij internetgebruik te meten, de verschillende zoekstrategieën van mensen te begrijpen en om de sociale factoren te achterhalen die de verschillen kunnen verklaren. De respondenten gebruikten allen minimaal één keer per maand het internet. In totaal dienden zij 17 taken uit te voeren, variërend van algemeen tot heel specifiek, over verschillende typen websites. Een resultaat was dat er een grote variatie in tijd bestond die mensen nodig hadden om alle taken uit te voeren. Hierbij liepen de verschillende tijden per opdracht nog verder uit elkaar. De meeste respondenten waren uiteindelijk wel succesvol in het vinden van informatie, maar er waren er ook die minder dan de helft van de taken konden voltooien. Veel mensen leken de basiskennis te missen die nodig is om het internet te gebruiken (bijvoorbeeld het niet kunnen gebruiken van de terug-knop van de browser). Ook maakten respondenten amper gebruik van zoekmachines, waardoor zij afhankelijk waren van de browserfuncties of Internet Service Providers.

Een ander empirisch onderzoek van Hargittai (2002b) had als doel de verschillen in online zoekvaardigheden van internetgebruikers te meten. Een random steekproef van 54 internetgebruikers in New Jersey (Verenigde Staten) diende als onderzoekspopulatie. Informatie over het internetgebruik van de proefpersonen en gegevens over hun demografische achtergrond werden verzameld via enquêtes. De vaardigheden met betrekking tot het vinden van informatie op het web, werden gemeten door proefpersonen online vijf taken uit te laten voeren: Het vinden van informatie over lokale culturele evenementen (zoals tentoonstellingen, optredens, of bioscopen), het vinden van muziek waarnaar online kan worden geluisterd, het vinden van een website met uiteenlopende perspectieven op abortus van Amerikaanse presidenten, het vinden van specifieke belastingformulieren en het bezoeken van een website met kunst gemaakt door kinderen.

De 18 en 19 jarige respondenten voltooiden allemaal alle vijf de taken. De 60-plussers daarentegen konden slechts drie of vier taken voltooien. Ook de snelheid waarmee de taken werden afgerond was in het voordeel van de jongeren. Er werden geen verschillen gevonden tussen mannen en vrouwen. Wel waren de verschillen in opleidingsniveau significant: Hoe beter opgeleid, hoe meer en hoe sneller de taken werden voltooid. Naast opleiding bleek ervaring met het internet positief geassocieerd met de online vaardigheden van de respondenten. Hargittai concludeerde dat de manieren waarop mensen op zoek gaan naar online informatie uiteenlopen. De grote verschillen in vaardigheden kunnen volgens haar enerzijds afnemen omdat achterliggers zichzelf in veel gevallen zullen kunnen verbeteren

(door vaak gebruik te maken van het internet). Maar anderzijds wordt benadrukt dat het goed mogelijk is dat mensen ontmoedigd raken waardoor ze minder tijd op het internet gaan doorbrengen, met als gevolg dat de vaardigheidskloof groter wordt.

Een recent onderzoek van Hargittai (2005) speelt in op twee problematieken die van toepassing zijn op alle zojuist beschreven onderzoeken. Het eerste probleem is dat veel van de onderzoeken naar digitale vaardigheden gebaseerd zijn op zelfperceptie. Wat het gevaar hiervan is wordt in de volgende paragraaf uitgelegd. Het tweede probleem is dat het meer valide onderzoek zoals Hargittai deed in de twee hiervoor beschreven onderzoeken (observaties in combinatie met enquête vragen) op grote schaal een dure, moeilijke en tijdrovende bezigheid is. Met dit in het achterhoofd stelde Hargittai (2005) een methode voor waarmee internetvaardigheden middels het gebruik van zogenaamde proxyvariabelen kon worden gemeten. Uit de lijst met proxyvariabelen bleken er uiteindelijk zeven hoog gecorreleerd te zijn met het daadwerkelijke vaardigheidsniveau: MP3, voorkeursinstellingen, refresh of reload, nieuwsgroepen, PDF, geavanceerd zoeken en downloaden. De verklarende kracht van de zeven proxyvariabelen was groter dan de bijdrage van de tijd die mensen op het web doorbrengen, hoe lang men het internet al gebruikt, en de zelfperceptie van de vaardigheden. De voorgestelde methode kan eenvoudig worden uitgevoerd door in een enquête zeven vragen op te nemen die middels een vijfpuntsschaal beantwoord kunnen worden. In Amerika leverde dit een betrouwbaar beeld van het niveau van iemands daadwerkelijke internetvaardigheden.

3.3 Waarde van het onderzoek

Onderzoek dat digitale vaardigheden daadwerkelijk tracht te meten is schaars. Als we de kwaliteit van dit onderzoek verder onder de loep nemen, blijven er weinig relevante resultaten over waaruit betrouwbare conclusies getrokken kunnen worden over Nederlandse burgers. Bij het onderzoek van Bongers et al. (2004) bijvoorbeeld werd aan respondenten alleen gevraagd hoe goed zij hun eigen internetvaardigheden vonden. Naast het probleem van zelfevaluatie, waarover dadelijk meer, is het grootste probleem dat een enkele vraag bij lange na niet het concept digitale vaardigheden omvat.

Bij zelfevaluatie dienen respondenten hun eigen competentie aan te geven. Dit is een weinig valide prestatiemeting. De resultaten zouden bijvoorbeeld voor jongens gunstiger uit kunnen vallen dan voor meisjes, omdat jongens eerder geneigd zijn te zeggen dat ze iets onder de knie hebben terwijl dit niet het geval is (Haan en Huysmans, 2002). Ook de resultaten van van Damme et al. (2005) en van Bongers et al. (2004) zijn minder betrouwbaar door de bedreiging van zelfevaluatie. Bij een evaluatie van iemands competentie zullen veel respondenten refereren naar de applicaties waar zij zelf het meest gebruik van maken. Indien dit veelal eenvoudige ICT toepassingen zijn, bestaat de kans dat de betreffende respondent heel goed in staat is deze te gebruiken, waarbij hij of zij zichzelf hoog waardeert. Een vertekend beeld ontstaat indien respondenten die complexe taken uitvoeren zichzelf vervolgens hetzelfde cijfer geven omdat ze vinden dat ze dit goed doen. Hierdoor blijft datgene wat mensen echt presteren in het ongewisse.

Het grootste probleem van het nationale onderzoek is dat er eigenlijk alleen operationele vaardigheden worden meegenomen. Van Dijk (2003) en Steyeart (2003) benadrukken dat het begrip vaardigheden meer inhoudt dan alleen het kunnen bedienen van een computer. Het niveau van informatie en strategische vaardigheden, waarmee mensen de waarde kunnen bepalen van gevonden informatie en deze verder kunnen gebruiken voor eigen doeleinden, is nooit gemeten. Het positieve van het genoemde Amerikaanse en Israëlische onderzoek is dat het begrip vaardigheden verder werd uitgewerkt. Ook informatievaardigheden werden gemeten, en wel met een methode die niet beïnvloed werd door zelfevaluatie. Het doen van observaties in een testomgeving is een meer valide methode. Helaas kunnen de behaalde resultaten in Israël en de Verenigde Staten niet zomaar gegeneraliseerd worden naar Nederland.

3.4 Conclusies en lacunes t.a.v. digitale vaardigheden

- *Het gevaar van uitsluiting door een gebrek aan digitale vaardigheden is aanwezig.*

Net als bij motivatie en fysieke toegang geldt ook voor digitale vaardigheden dat het internet nog geen algemeen toegankelijk informatie-, communicatie- en transactiekanaal voor burgers is. Van Dijk (2005) claimt dat mensen uit hogere sociale klassen, hoger opgeleiden, mannen en jongeren de eerste en de beste zijn in het ontwikkelen van digitale vaardigheden. Volgens Claeys en Spee (2005) hebben zij die al langer gebruik maken van het internet een verdere set van complexe vaardigheden ontwikkeld voor het zoeken en verwerken van informatie, waardoor de kans groot is dat de kloof tussen vroege en ervaren gebruikers en de late meerderheid en achterblijvers (die enkel basisvaardigheden bezitten) toeneemt. Dit probleem van achterstand in digitale vaardigheden wordt pas echt een probleem als aanbieders veronderstellen dat burgers alles kunnen. Er zijn recente voorbeelden in de overheidscommunicatie die op zo'n veronderstelling duiden. Zo stuurde de Gemeente Nijmegen haar burgers bij de meest recente ronde van WOZ beschikkingen een brief over de WOZ waarde van hun huis waarbij voor het kennisnemen van de beschikking doorverwezen werd naar het internet. Dit heeft tot grote problemen geleid, niet alleen omdat de techniek niet op de aangegeven datum klaar was maar ook omdat vele burgers niet de vaardigheden hadden deze beschikking op de gemeentesite te raadplegen.

- *De overheid kan niet zomaar veronderstellen dat burgers elektronische diensten kunnen gebruiken.*

Onderzoeken van Hargittai (2002a, 2002b) laten zien dat verschillen in tijd bij het maken van opdrachten groot zijn. In een experimentele omgeving zijn mensen nog geneigd de opdracht af te maken, maar als iets niet lukt in het echte leven, dan zal de bijl er al veel eerder bij neer gegooit worden. Groepen die laag scoren op algemene ICT-vaardigheden kunnen waarschijnlijk niet of nauwelijks gebruik maken van elektronische overheidsdiensten indien er in het ontwerp van deze diensten geen rekening met hen gehouden wordt. Deze diensten veronderstellen namelijk dat burgers naast algemene computer- en informatievaardigheden ook nog eens over specifieke voorkennis en strategische vaardigheden m.b.t. de werking van de overheid beschikken. Bij zo'n WOZ beschikking moet de burger bijvoorbeeld weten waar

deze vandaan komt, waar deze op gebaseerd is, of het zin heeft een bezwaarschrift in te dienen en hoe dit moet gebeuren. Het nieuwe in de situatie is dat ICT bij al deze vier punten een belangrijke rol speelt en dat de burger ook zelf ICT kan gebruiken om het antwoord te vinden en actie te ondernemen.

De in het voorafgaande gepresenteerde gegevens indiceren dat leeftijd een belangrijke rol speelt bij de verschillen in operationele vaardigheden. De suggestie die uit het hiervoor beschreven onderzoek naar voren komt is dat jongeren ('de digitale generatie') in het algemeen beter zijn in operationele vaardigheden maar dat de wat ouderen meer ervaring hebben opgedaan in informatievaardigheden. In het SCP onderzoek uit 2000 (van Dijk, L. et al.) kwam naar voren dat mensen met traditionele literacy vaardigheden ook het beste waren in de zogenoemde 'informacy' bij digitale media. Helaas is er een gebrek aan valide en betrouwbare tijdreeks gegevens en aan prestatietesten van de daadwerkelijke vaardigheden van internetgebruikers om dit vast te stellen.

Het volgende onderzoek is gewenst:

- *Het is raadzaam de daadwerkelijke stand van zaken m.b.t. digitale vaardigheden in Nederland te meten.*

Het onderzoek dat uitgevoerd is richt zich voornamelijk op operationele vaardigheden hetgeen kan worden toegeschreven aan het feit dat de publieke opinie en de meeste onderzoekers op dit terrein volledig ingenomen zijn met dit type vaardigheden. Het niveau van deze vaardigheden is voornamelijk vastgesteld middels zelfrapportage waarbij het zeer aannemelijk is dat de werkelijkheid behoorlijk zal afwijken. Over de beheersing van informatievaardigheden en strategische vaardigheden bestaan vrijwel geen gegevens. Spaarzame gegevens duiden erop dat er een enorme kloof bestaat tussen de mensen die de vaardigheden hebben om elektronische overheidsinformatie te beoordelen en (strategisch) naar eigen behoeften te gebruiken en degenen die dit niet kunnen. Om dit beeld te toetsen is een representatief onderzoek (niet alleen een survey-study), waarin het hele scala aan vaardigheden wordt meegenomen onder de Nederlandse bevolking zeer gewenst. Hierbij is een kwantitatieve én kwalitatieve analyse van de knelpunten in de vaardigheden die zich bij deze groepen voordoen ideaal. Dit verleent de onderzoeksresultaten ook een directe praktische relevantie. Op grond van het onderzoek moet bepaald kunnen worden op welk vaardigheidsniveau overheidswebsites en -applicaties zich moeten richten om uitsluiting van specifieke groepen te voorkomen. Het onderzoek kan dan zicht geven op hoe overheidswebsites informatie en diensten op maat kunnen presenteren voor deze specifieke groepen. Het kan dan een basis vormen waarop bepaald kan worden welk beleid t.a.v. overheidscommunicatie in het algemeen ervoor kan zorgen dat deze groepen niet uitgesloten worden.

- *Onderzoek naar de vragen hoe digitale vaardigheden het best kunnen worden aangeleerd en welke rol het onderwijs hierbij kan spelen.*

Overheidsbeleid is er op toegespitst om te investeren in het onderwijs om de digitale vaardigheden van burgers te verbeteren, hetgeen onder andere is beschreven in de kabinetsnota 'Digitale delta' uit 1999. Maar uit een onderzoek van Haan and Huysmans (2002) blijkt dat vooral de informele 'dagelijkse praktijk' bepalend is en niet de formele leeromgeving. Het boven beschreven onderzoek van Hargittai ondersteunt deze conclusie. Zij benadrukt dat mensen die terug kunnen vallen op hun sociale contacten voor informatie over hoe het internet te gebruiken, sneller leren dan degene die maar weinig mensen in hun sociale omgeving hebben waaraan ze advies kunnen vragen. Zodoende kunnen de mensen met relevante contacten aan een breder scala van online dienstverlening worden blootgesteld. Van Dijk (2005) heeft beklemtoond dat oudere ICT gebruikers wel degelijk behoefte hebben aan meer formele leeromgevingen voor het opdoen van digitale vaardigheden. Hij vestigt de aandacht op de rol van het volwassenenonderwijs, cursussen computervaardigheid op bibliotheken en in digitale trapvelden.

Steycart (2000) verwacht dat operationele vaardigheden uiteindelijk wel door het onderwijs, werkveld, en persoonlijke netwerk worden aangeleerd. Maar het gelijkmatig verdelen van informatie en strategische vaardigheden in Nederland is volgens hem een groter probleem. Volgens d'Haenens et al. (2005) leren jongeren op school de basisvaardigheden voor het gebruik van een PC en internet, en spelen scholen zodoende een remediërende rol bij het neutraliseren van verschillen in bezit. Maar ook lijkt er een belangrijke rol weggelegd voor het onderwijs bij het aanleren van informatie en strategische vaardigheden, omdat de meeste mensen in de directe omgeving deze ook niet bezitten. Empirisch onderzoek naar digitale vaardigheden kan verduidelijken hoe het hele palet van operationele, informatie- en strategische vaardigheden binnen en buiten het formele onderwijs kunnen worden aangeleerd.

4. TOEPASSINGEN

4.1 Inleiding

Indien mensen gemotiveerd zijn, de materiële middelen bezitten en over de juiste vaardigheden beschikken, kunnen zij doeltreffend, dat wil zeggen naar eigen behoefte, gebruik gaan maken van elektronische overheidsdiensten. De belangrijkste soort van toegang tot elektronische overheidsdiensten in deze inventarisatie is uiteindelijk het daadwerkelijke gebruik. Centraal in dit onderzoek staan de diverse soorten elektronische toepassingen van de overheid die in de periode 2000 tot 2005 tot wasdom zijn gekomen. Hierbij zijn diensten op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau meegenomen, waarbij getracht is zoveel mogelijk informatie te vinden over het gebruik van deze diensten. De onderzoeksvragen bij dit hoofdstuk zijn:

- *Wat is de frequentie van het gebruik van de diverse soorten elektronische overheidsdiensten op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau in de periode 2000-2005?*
- *Welke delen van de bevolking gebruiken deze verschillende toepassingen?*

In de volgende paragrafen wordt uitgebreid ingegaan op het gebruik van diverse elektronische overheidstoepassingen. Hiertoe wordt in de volgende paragraaf eerst het gebruik van overheidswebsites in het algemeen besproken. Vervolgens worden verschillende instellingen op nationaal niveau behandeld. Daarna komen de provincies en diverse gemeenten aan bod en zal er aandacht besteed worden aan overheid.nl en mijnoverheid.nl. De in dit hoofdstuk gepresenteerde informatie is behoorlijk uitgebreid. In hoofdstuk 7 worden de verschillende conclusies die voortkomen uit de hier gepresenteerde informatie op een beknoptere manier in context geplaatst.

4.2 Het gebruik van Overheidssites

De cijfers over het gebruik van overheidswebsites door de Nederlandse bevolking zijn in verschillende onderzoeken niet consistent. Volgens het CBS (Statline, 2005) heeft 23% van de bevolking in 2004 sites van de overheid bezocht. In 2003 was dit 21% en in 2001 18%. Ondanks initiatieven vanuit de overheid en toename van het internetverkeer is hier nauwelijks sprake van vooruitgang. De cijfers gepresenteerd door het CBS zijn representatief voor de gehele bevolking. Van de 25 EU-lidstaten was het gebruik van overheidswebsites begin 2004 het grootst onder burgers van Finland (62%), gevolgd door Denemarken (56%), Luxemburg (55%), Spanje en Hongarije (beide 5%) (Kelfkens, 2005). Nederland loopt hier dus behoorlijk achter met 23%.

Onderzoeksresultaten bij instanties in Nederland laten geregeld een rooskleuriger beeld zien. Van Geel en van Massen (2005) deden onderzoek onder 2300 internettende panelleden. Van de 889 respondenten die bereid waren mee te doen bezocht maar liefst 90% wel eens overheidssites voor het verkrijgen van informatie. Dit enorme verschil met de CBS-cijfers wordt veroorzaakt door de samenstelling van de onderzoekspopulatie. Daar waar het CBS

uit gaat van de gehele bevolking, nemen van Geel en van Massen online respondenten die zelf aangeven mee te willen doen aan onderzoek naar de overheid. Ook de resultaten van diverse onderzoeken van gemeenten onder hun inwoners vallen veel hoger uit dan de uitkomsten van het CBS om dezelfde reden: Respondenten zijn internetgebruikers die zichzelf op de gemeentesite aanmelden voor deelname. Alleen de internetgebruikers worden zo meegenomen waardoor geen goede afspiegeling van de gehele bevolking wordt gegeven.

Bongers et al. (2004) lijken een representatiever beeld te geven in het rapport 'Burgers aan bod'. Zij trachtten een breed en helder beeld te krijgen van wensen, verwachtingen, randvoorwaarden en ervaringen van burgers in relatie tot de elektronische overheid. Een vragenlijst werd verspreid onder een representatief panel van TNS NIPO en werd door 1230 respondenten ingevuld. De respons was onder internetters (87%) aanzienlijk hoger dan onder de niet-internetters (14%). Wel vonden ook zij een percentage van 23% van de Nederlandse bevolking dat gebruik maakt van overheidswebsites. Geconcludeerd werd dat de meeste contacten met de overheid via de fysieke balie lopen (34%), gevolgd door telefoon (28%) en internet/e-mail (24%). Dit laatste percentage van 24% komt overeen met de cijfers van het CBS. Nederlanders bleken op overheidswebsites minder vaak activiteiten te verrichten die elders op het internet wel ondernomen werden. Mogelijkheden als het gebruik van interactieve functies (bijvoorbeeld het stellen van vragen of het geven van meningen), formulieren via het internet versturen, afhandeling van een aanvraag volgen en het doen van een transactie, worden relatief weinig gebruikt binnen het overheidsdomein. Bongers et al. (2004) concludeerden dat bij een overheidsinstelling vooral gezocht of gevraagd wordt naar informatie over een dienst of product (25%). Andersom verstrekt de burger ook informatie aan de overheid (16%). Ongeveer even vaak worden producten of diensten bij de overheidsinstelling besteld (15%). Minder vaak genoemde doelen van contacten met de overheidsinstellingen betreffen het afhalen van diensten of producten (11%), het betalen van een product of dienst (9%) en het meedoen aan een discussie over politiek en beleid (3%). Een andere constatering was dat burgers van de overheid een betere dienstverlening verwachten dan van bedrijven.

Boogers et al. (2002) deden voor de Universiteit van Tilburg en het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen onderzoek naar bezoekers van politieke websites. Dit gebeurde tijdens de verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer van mei 2002. Deze campagne werd niet alleen in de traditionele media (kranten, televisie) gevoerd, maar ook op internetwebsites waar informatie te vinden was over politieke partijen, verkiezingsprogramma's en lijsttrekkers, en waar deelgenomen kon worden aan politieke discussies en contact gelegd kon worden met politici. Via een online enquête onder bezoekers van politieke websites werd achterhaald wie de bezoekers zijn, wat zij zoeken en of het internet gebruikt wordt voor informatie en discussie over politiek. De online enquête (18.097 respondenten) gaf een goede indruk van het gebruik van politieke websites. De gegevens lieten zien dat het bezoek aan politieke websites zich voor een belangrijk gedeelte beperkte tot de groepen die vaak politiek actief zijn. Politieke websites waren wel succesvol in het bereiken van jongeren, een groep die normaal minder politiek actief is maar wel vaker

internet gebruikt. Verwacht werd dat politieke websites tot rechtstreeks contact zouden leiden tussen kiezers, partijen en politici. Voor zover politieke websites deze mogelijkheden boden, werd hier weinig gebruik van gemaakt. De voornaamste reden om een politieke website te bezoeken was het vinden van informatie over partijstandpunten, over de partij of over de verkiezingscampagne. Politieke websites worden veel minder gebruikt voor online-discussies of e-mail contacten met partijen of politici. De manier waarop een bezoeker gebruik maakt van politieke websites hangt sterk samen met het verschil tussen mensen die erg politiek betrokken zijn en de groep die zich meer afzijdig houdt van politiek. Betrokkenen gebruiken de politieke site vaker dan anderen om deel te nemen aan politieke discussies of om e-mail contact te krijgen met partijen of politici. De enquêteresultaten toonden aan dat politieke websites nauwelijks hebben geleid tot een verbreding van de politieke betrokkenheid naar groepen die zich normaal minder politiek betrokken tonen. Een resultaat was ook dat de toegevoegde waarde van politieke sites vooral ligt in de snelheid van het internet: wie snel actuele informatie wil over de verkiezingscampagne of wie wil deelnemen aan discussies kan hiervoor immers niet terecht bij radio, tv of krant.

Omdat de diensten van de verschillende overheidsinstanties die vallen onder de nationale overheid moeilijk met elkaar te vergelijken zijn worden in het vervolg van dit hoofdstuk enkele instanties één voor één behandeld. Per instantie worden verzamelde gegevens met betrekking tot elektronische dienstverlening weergegeven. Bij de nationale overheid komen aan bod: Ministeries, Postbus51, Belastingdienst, Informatiebeheer groep, UWV, SVB en het CWI. Daarna zullen de provincies en enkele gemeenten de revue passeren.

4.3 Nationale overheid

4.3.1 Ministeries

Buning en Webers voeren momenteel onderzoek uit naar websites van ministeries en de eerste en tweede kamer onder de naam Webradar. Dit deden zij ook in 2004. Het doel van deze onderzoeken is te inventariseren wat bezoekers op de verschillende sites doen en wat het profiel is van de bezoekers. Op de websites van alle deelnemende instanties (alle ministeries, postbus51, regering.nl en tweedekamer.nl) verschijnt bij bezoek een pop-up scherm waarin bezoeker gevraagd worden enkele vragen te beantwoorden. In het onderzoek van vorig jaar (Buning en Webers, 2004) vulden 29.698 bezoekers de online vragenlijst in. 59% van de bezoekers van de websites zijn van het mannelijke geslacht en 41% van het vrouwelijke geslacht. De gemiddelde leeftijd lag rond de 40 jaar. Bij websites van postbus51, regering.nl en tweedekamer.nl was deze iets hoger (44 jaar), en bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap iets lager (37 jaar). In 2004 werd waargenomen dat het aandeel lager opgeleide bezoekers van overheidswebsites daalt. 69 Procent van de bezoekers had een hoge opleiding, 27% een middelbare opleiding en 4% een lage opleiding. De opleiding van de 'gemiddelde bezoeker' van de verschillende sites verschilt behoorlijk. Bij Postbus51 zijn vijf van de tien bezoekers hoog opgeleid en bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn dit er acht van de tien. Ook bleek dat een op de drie bezoekers van mening is dat informatie van de

overheid doorgaans maar één kant van de zaak laat zien en er niet op voorhand zeker van zijn dat de aangeboden informatie over het algemeen betrouwbaar is. Vooral de bezoekers van het Ministerie van Algemene Zaken en Ministerie van Defensie lijken wantrouwend als het gaat om informatie van de overheid. De meerderheid van de bezoekers komt met een zakelijk doel naar de verschillende websites. Van de bezoekers kwam meer dan de helft naar een site voor actuele informatie. De overige bezoekers zochten informatie over beleidsthema's of andere informatie. De instanties verschillen hierin onderling behoorlijk. Bij het ministerie van economische zaken bijvoorbeeld komen slechts vier van de tien bezoekers voor actuele informatie. Bij het ministerie van financiën zijn dit er zeven van de tien. Het aandeel bezoekers dat voor de eerste keer een site bezoekt, is ten opzichte van 2003 vorig jaar niet gewijzigd. Waarneembaar is dat sites als minaz.nl en postbus51.nl relatief veel bezoekers krijgen die voor de eerste keer de site aandoen, terwijl minfin.nl en minlnv.nl juist relatief weinig 'nieuwe' bezoekers krijgen. Geconcludeerd werd ook dat nieuwe bezoekers doorgaans meer problemen ondervinden op de site en dat zij vaker vragen stellen aan de e-mail helpdesk.

Van de ministeries hebben individuele burgers relatief vaak contact met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in verband met de huursubsidie. De elektronische dienstverlening van VROM bevindt zich hoofdzakelijk op het niveau van consultatie en allocutie. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden brochures te downloaden die per post geretourneerd dienen te worden bij het VROM of bij een gemeente. Directe elektronische registratie en transactiediensten zijn er nog niet. Op de site worden verschillende e-mailadressen genoemd waarmee burgers contact kunnen opnemen. Uit een onderzoek uitgevoerd door Metrixlab van september 2004 tot maart 2005 (een enquête op de website voor bezoekers) blijkt dat 54% van de bezoekers van de VROM-website burgers zijn en 46% bedrijven of overheidsambtenaren. De belangrijkste reden voor burgers om de site te bezoeken is de huursubsidie. Zij zoeken vooral onder 'Huren' en 'Subsidies en premies'. Bij het zoeken naar informatie blijkt dat 51% van de burgers niet of slechts gedeeltelijk succesvol is. Opvallend was dat het aantal studenten dat de gezochte informatie slechts gedeeltelijk of niet kon vinden groot was. Juist van hen zou verwacht worden dat zij de meeste internetvaardigheden hebben. De reden waarom het aandeel studenten zo groot was is onbekend. Mogelijkerwijs zijn zij kritischer, maar het kan ook zijn dat de voor hen aangeboden informatie minder relevant is. 42% Van de websitebezoekers bezoeken naast de site van het VROM ook andere sites voor hetzelfde onderwerp, waarbij een belangrijke rol voor Google is weg gelegd. Opvallend was dat de bezoekers van de site veel meer vertegenwoordigd zijn door de provincies Zuid Holland en Noord Brabant dan Friesland en Overijssel. Het VROM kan hiervoor moeilijk een verklaring geven. Wellicht heeft het te maken dat Zuid Holland veel meer subsidieontvangers heeft dan Overijssel en Friesland. Maar dat zegt nog niets over Noord Brabant.

Het VROM houdt bij hoeveel publicaties (brochures, rapporten e.d) er van de site worden gedownload. Niet bekend is hoeveel formulieren er worden afgenomen, omdat de formulieren niet in een module zitten maar verspreid staan over de gehele site. Voor

bouwvergunningen is dit wel bijgehouden om dat dit het populairste formulier is: 84.000 stuks werden vanaf 1 januari 2005 gedownload. De aangeboden formulieren kunnen worden afgedrukt en vervolgens per post worden opgestuurd. Omdat dit formulier handmatig wordt ingeleverd bij de gemeente is het niet mogelijk in te schatten wat de verhouding tussen via internet verkregen formulieren en schriftelijk aangevraagde formulieren is. Het VROM benadrukt dat het een dure aangelegenheid is om invulbare pdf-formulieren aan te bieden, die vervolgens opgeslagen en verwerkt kunnen worden. Wel loopt er op dit moment een proefproject om de ‘aanvraag bouwvergunning’ elektronisch te laten verlopen. Er zijn vanaf één januari 2005 622.500 publicaties gedownload en 32.600 publicaties besteld.

4.3.2. Postbus 51

Postbus51 biedt de Nederlandse burgers diensten via telefonie, e-mail, internet, I-mode, teletekst en radio. In tabel 4.1 zijn aantal sessies per kanaal weergegeven.

Tabel 4.1
Gebruik van verschillende kanalen bij Postbus51(x 1000):

	2003	2004	2005 (t/m september)
Telefonische aankiezingen	258.000	281.000	221.000
E-mail	32.000	32.000	53.000
internetbezoek	1.247.000	1.639.000	1.366.000

Bron: Informant van Postbus51

Dat de aantallen telefoongesprekken ieder jaar stijgen heeft als voornaamste reden dat de afdelingen publieksvoorlichting van de ministeries bij postbus51 worden ondergebracht en dat het aantal campagnes bij postbus51 toeneemt. Vragen die niet direct per telefoon kunnen worden beantwoord (in verband met bijvoorbeeld complexiteit) worden per e-mail afgehandeld. De vragen die direct via e-mail gesteld worden zijn niet precies hetzelfde als de vragen die telefonisch gesteld worden.

In 2004 vonden 16.500 sessies via I-mode plaats. Wat er in deze sessies gebeurde is niet vastgelegd. Ook worden er bij Postbus51 geen gegevens opgeslagen over de personen die gebruik maken van de diensten in verband met de Wet op de privacy. Het enige andere medium wat nog sporadisch gebruikt wordt is de brief. Jaarlijks komen er een klein aantal brieven binnen (minder dan 1.000).

4.3.3 Belastingdienst

De bezoekfrequenties van de website van de belastingdienst, www.belastingdienst.nl laten een grote stijging zien in de afgelopen jaren. In 2002 ontving de site 4,2 miljoen hits, in 2003 vijf miljoen en in 2004 acht miljoen. De belangrijkste elektronische dienst die de belastingdienst aanbiedt is de aangifte inkomstenbelasting. Deze transactiedienst kan schriftelijk, per diskette of via het internet uitgevoerd worden. De belastingdienst heeft als voorkeur het elektronische kanaal hetgeen blijkt uit het feit dat burgers diskettes opgestuurd krijgen, in de reclames erg de nadruk wordt gelegd op het downloaden van aangifteprogramma's en op de site nadrukkelijk verwezen wordt naar de elektronische aangifte. Het aantal elektronische aangiften steeg in 2004 met 0,2 miljoen tot ruim 4,9 miljoen. Zie tabel 4.2. Dit is ongeveer 69% van het totale aantal aangiften. In 2003 was dit

65%. Vooral de aangifte per modem is toegenomen (+27%). Het aantal aangiften per diskette is daarentegen afgenomen (-16%).

Tabel 4.2
Aantal elektronische aangiften (x 1000):

	2000	2001	2002	2003	2004
Inkomstenbelasting	1.600	1.870	3.900	4.691	4.948
Waarvan per diskette	416	823	2.300	2.340	1.966
Waarvan per modem	1.184	1.047	1.600	2.351	2.981

Bron: Belastingdienst, 2005.

De aantallen elektronische aangiften zijn dus behoorlijk, hetgeen mede te danken is aan de verplichting die een burger heeft aangifte te doen. Helaas zijn er geen gegevens beschikbaar over wie de aangiftes daadwerkelijk doen en hoeveel correcties er nodig zijn bij een elektronische aangifte (vergeleken met een papieren). Het kunnen individuele burgers zijn die de aangiftes doen, maar het is ook denkbaar dat bijvoorbeeld één persoon per huishouden verantwoordelijk is, of dat vrienden elkaar helpen. Een groot voordeel van elektronische aangifte is in ieder geval dat het erg eenvoudig is vergeleken met een papieren versie en dat de mogelijkheid tot simulatie bestaat. Een burger ziet in een oogopslag wat hij of zij terug krijgt.

In 2004 verleende de Belastingdienst aan 104.000 mensen persoonlijke hulp bij het invullen van de aangifte. Dat is 34% minder dan in 2003. Het aantal bezoeken naar de balies van de belastingdienst is in 2004 toegenomen. Totaal kwamen 884.000 mensen naar een van de kantoren, wat iets hoger is dan 2003 (870.000). De hoeveelheid afgehandelde gesprekken bij de BelastingTelefoon is ten opzichte van 2003 met 0,4 miljoen gestegen tot 4,15 miljoen. Inclusief de telefoongesprekken met de regiokantoren zijn 8,23 miljoen telefoongesprekken gevoerd. De bereikbaarheid van de Belastingdienst was in 2003 67%. Dat percentage is lager dan de doelstelling van 70%, maar wel hoger dan in 2003 (60%). De gepresenteerde cijfers tonen aan dat elektronische diensten bij de belastingdienst succesvol zijn, maar dat het totaal aantal verleende servicemomenten is gestegen, zowel over traditionele als elektronische kanalen.

4.3.4 Informatiebeheer groep

De Informatiebeheer groep is een van de succesvolste overheidsinstellingen als het gaat over elektronische dienstverlening. Er zijn al diensten die worden aangeboden via het Mijn domeinprincipe (MijnIB-groep), waarbij integratie plaats vindt van alle verkeerspatronen. Met deze vorm van personalisatie wordt elektronisch alles afgekaderd wat als uiterste vorm van transactie gezien kan worden. Ook maken klanten in toenemende mate gebruik van de diensten op het internet. De site www.ib-groep.nl is in 2004 4,3 miljoen maal bezocht hetgeen een forse stijging is ten opzichte van voorgaande jaren. Zie tabel 4.3. Tevens bezochten bijna 1,5 miljoen internetbezoekers de meest gestelde vragenmodule. In 2003 waren dit er nog 835.000. Via het internet kwamen in 2004 122.000 bestellingen voor formulieren en brochures binnen. In 2004 meldden ongeveer 80.000 nieuwe klanten zich aan voor Mijn IB-groep, en in 2005 waren dit er ongeveer 95.000. Er zijn nu ongeveer 245.000 gebruikers van Mijn IB-groep van de bijna 600.000 totale gebruikers. Deze gebruikers

hebben vanaf het bestaan ongeveer één miljoen keer contact gehad via Mijn IB-groep om hun gegevens in te zien en eventueel te wijzigen. De transacties die mogelijk zijn in Mijn IB-groep zijn redelijk eenvoudig. Veelal betreft het doorgeven van wijzigingen. De meest complexe dienst is de aanmelding bij de IB-groep, maar deze is in Mijn IB-groep nog niet beschikbaar. Via een wizard op de website worden gegevens ingevuld waarna het aanmeldingsformulier vervolgens via de post wordt opgestuurd. Bij de aanmelding voor Mijn IB-groep gebeurt de authenticatie via SMS. Er staat een overgang naar DigiD op de agenda, waarbij de SMS-authenticatie wordt behouden.

Vanaf begin 2004 gaat er maandelijks een digitale nieuwsbrief naar klanten die zich hebben geabonneerd via www.ib-groep.nl. De nieuwsbrief voor particulieren heeft een oplage van ruim 9.200 stuks. Het aantal e-mails dat de IB-groep binnen krijgt neemt elk jaar toe. In 2005 waren dit er meer dan 300.000. Zie tabel 4.3. Deze e-mails worden door een regioteam dat ook de telefonisch aanwijzingen doet afgehandeld.

Tabel 4.3
Aantal gebruikers van de verschillende kanalen van de Informatiebeheer Groep:

	2001	2002	2003	2004
Telefonische aankiezingen	2.800.000	2.470.000	2.360.000	2.550.000
Ingezonden formulieren	2.600.000	2.400.000	2.100.000	2.080.000
Baliebezoek servicekantoren	374.000	331.000	321.000	342.000
E-mail	204.000	227.000	237.000	260.000
internetbezoek	1.500.000	2.100.000	3.000.000	4.300.000
Wijzigingen via internet	37.000	77.000	123.000	187.000
Vraag en antwoord	232.000	538.000	859.000	1.480.000
Mijn IB-Groep nieuwe gebruikers	-	17.600	72.000	78.000
Mijn IB-Groep raadplegingen	-	23.000	184.000	378.000

Bron: Informant bij de Informatiebeheer Groep

In tabel 4.3 is te zien dat er in 2004 voor het eerst weer een lichte stijging waarneembaar is in de klantcontacten via telefonie en baliebezoek. Ten opzichte van het jaar 2003 gaat het om een toename van respectievelijk 5,8 en 4,4 procent. Eén van de oorzaken is het feit dat in 2004 50.000 meer studenten en scholieren studiefinanciering hebben aangevraagd dan in 2003. Juist deze nieuwe klanten hebben een hogere contactfrequentie dan gemiddeld. De Informatiebeheer groep gaat nader onderzoek doen naar de specifieke oorzaken die aan deze groei ten grondslag liggen. Mogelijke oorzaak zou ook de moeilijkheidsgraad van de aangeboden elektronische diensten kunnen zijn. De aantallen contacten via de traditionele media zijn in ieder geval van dien aard dat geconcludeerd kan worden dat deze kanalen erg belangrijk blijven, en dat er van vervanging van traditionele kanalen niet gesproken kan worden. Wel zijn bijvoorbeeld in Enschede en Zwolle de balies sinds kort op maandag gesloten, omdat de IB-groep streeft naar meer elektronische afhandelingen. Volgens een informant zou eenderde van de baliebezoekers heel eenvoudig via de website geholpen kunnen worden. Wel wordt benadrukt dat de alternatieven die op de site geboden worden goed moeten zijn, dat het cruciaal is dat een organisatie voldoende volumes draait om succes te boeken bij elektronische dienstverlening en dat er daadwerkelijk een need-to-change aanwezig moet zijn voor een succesvolle invoering. Een andere zeer belangrijke reden voor het succes van de Informatiebeheer groep is het feit dat de diensten die worden

aangeboden vooral zijn bedoeld voor studenten. Dit zijn qua digitale vaardigheden het neusje van de zaai van de bevolking.

4.3.5 UWV

Binnen het UWV loopt een programma klantgerichtheid dat in mei dit jaar is gestart met een onderzoek naar multichanneling. Ook vinden er momenteel een klanttevredenheidsonderzoek en een kanaalvoorkeurenonderzoek plaats dat uitgevoerd wordt door Interview NSS. Intern is het UWV sinds kort bezig met het meten welke cliënten het meest bellen en wat hun vragen zijn. De bedoeling is begin volgend jaar een duidelijk beeld te hebben van de klanttevredenheid over de verschillende kanalen zodat er klantgerichter gewerkt kan worden. Het plan is om elk half jaar een klantgerichtheid onderzoek uit te voeren.

De website biedt voornamelijk consultatie en allocutiediensten. Er bevinden zich sinds juli 35 formulieren online en een aantal brochures die gedownload kunnen worden. Hierbij wordt door het UWV bijgehouden hoeveel keer er op de downloadlinks geklikt wordt, maar er is niet bekend hoe het aantal via internet verkregen brochures en formulieren zich verhouden tot het aantal traditioneel aangevraagde formulieren. De aangeboden formulieren kunnen elektronisch ingevuld worden, maar moeten per post worden terug gestuurd. In 2004 is er aan de internetsite een consultatiedienst bestaande uit een Vraag- en Antwoordapplicatie toegevoegd. Deze voorziening blijkt in een belangrijke behoefte te voorzien. Het aantal vragen steeg van 7.000 in april tot 54.000 in december 2004. De vraag en antwoord database bestaat uit ongeveer 850 modelvragen/antwoorden en ongeveer 526.000 vragen die door klanten zijn gesteld. Het UWV deelt de vragen met het CWI, omdat ongeveer 40% van de cliënten dezelfde vraag zowel aan het CWI als aan het UWV stelt. In 2004 zijn via het internet ruim 400.000 vragen van klanten rondom werk en inkomen beantwoord via de database. Het is niet mogelijk om middels e-mail een specifieke vraag aan het UWV te stellen. In de applicatie op de website kan een vraag worden gesteld waarbij in een database vervolgens een aantal mogelijke vragen worden gezocht die de bezoeker zou kunnen bedoelen. Indien een vraag erg veel gesteld wordt, wordt deze automatisch in de FAQ geplaatst. Met de applicatie wordt gestreefd naar een reductie van 1,5 à 2 miljoen telefoonvragen. Middels inspielen op de tijd van het jaar tracht het UWV veel vragen af te vangen via de website. In mei bijvoorbeeld komen er telefonisch veel vragen binnen over de vakantieperiode. Deze vragen worden dan in de FAQ geplaatst en duidelijk op de site gepromoot. Op deze momenten is er wel een daling in het aantal telefoontjes waar te nemen, maar statistisch bewijs hiervoor ontbreekt. Met de applicatie en de invoering van een 0900-nummer hoopt het UWV het telefoonverkeer naar de balie helemaal te stoppen.

Wat betreft het gebruik van de aangeboden diensten is er weinig bekend. Statistieken van de website tonen geen unieke bezoekers. In het baliebezoek is ook geen verandering waar te nemen. Het UWV geeft aan dat het ingestelde 0900-nummer ook niet alles kan beantwoorden en dat sommige mensen geen geld hebben om te bellen (of het nummer niet kennen) en dus toch naar de balie komen. Op dit moment kan het UWV geen verhoudingen aangeven tussen telefonie, internet en baliebezoek. Ook is niet bekend of de

vraag/antwoordapplicatie een afname van het telefoonverkeer tot gevolg heeft. Een tijd geleden is de vraag/antwoordapplicatie op de startpagina van het UWV verplaatst naar een lager niveau in de site. Gevolg van deze verplaatsing was dat het aantal bezoekers van de applicatie sterk daalde, ondanks dat er toch nog een duidelijke link naar de vraagapplicatie op de startpagina stond.

De volgende stap wordt een koppeling met DigiD, zodat een aantal formulieren geheel elektronisch kunnen worden afgehandeld. De grootste informatiestroom bij het UWV zijn de werkbriefjes waarbij nuttig zou zijn als het internet hier een rol kan gaan spelen. Het is echter niet bekend of de klant hier behoefte aan heeft. Volgens een informant is het goed mogelijk dat uitkeringsgerechtigden minder geneigd zijn het internet te gebruiken, en wordt benadrukt dat als dit het geval is, het nog zeker vijf tot tien jaar gaat duren voordat iets dergelijks gerealiseerd kan worden. Alles bevindt zich namelijk nog in de beginfase en momenteel vindt er echt een verkenning plaats. Wel liggen er al plannen om in bepaalde campagnes het internet mee te gaan nemen en dan te gaan meten.

4.3.6 SVB

De Sociale Verzekeringsbank heeft haar website in 2004 vernieuwd. Van de aangeboden informatie op de website wordt veel gebruik gemaakt. Eind 2004 lag het bezoekersaantal op circa 84.000 bezoekers per maand en dit is gestegen naar ongeveer 118.000 bezoekers in de tweede helft van 2005. Het beleid is er in eerste instantie op gericht aan de buitenkant van de organisatie veel met internet te realiseren, zonder dat er intern al te grote veranderingen plaats hoeven te vinden. Na een vertraging van enkele maanden (de lancering van DigiD duurde langer dan voorzien) zijn er in maart dit jaar aan de website enkele webdiensten toegevoegd met betrekking op AOW (pensioen), AKW (Kinderbijslag), ANW (Nabestaandenuitkering) en TOG (Tegemoetkoming onderhoudskosten gehandicapte kinderen). Per regeling zijn de beschikbare diensten in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 4.4
Webdiensten van het SVB

Soort	Naam webdienst	Regeling	Papier**	Elek***	Auto****
Aanvraag	Bevorderde aanvraag AOW	AOW	ja	ja	ja
	Aanvraag Anw *	Anw	ja	nee	nee
	Bevorderde aanvraag AKW	AKW	ja	ja	ja
	Niet-bevorderde aanvraag AKW *	AKW	ja	nee	nee
Wijzigingen	Postadres	AOW – Anw – AKW	ja	ja	nee
	Rekeningnummer	AOW – Anw – AKW – TOG	ja	ja	ja
	Gezinssamenstelling of woonsituatie	AOW – Anw – AKW	ja	ja	nee
	Inkomsten	AOW – Anw	ja	ja	nee
	Overlijden partner *	AOW – Anw	ja	ja	nee
	Wonen/verblijven buiten Nederland	AOW – Anw	ja	ja	nee
	Woonsituatie kind	AOW – Anw – AKW	ja	ja	nee
	Opleiding kind	AKW	ja	ja	nee
	Werk en inkomen kind	AKW	ja	ja	nee
	Informatieverzoek / overige melding	AOW – Anw – AKW – TOG	ja	ja	nee
Verzoek	Raadplegen	AOW – Anw – AKW	nee	ja	nee

*Deze webdiensten zijn nog niet in gebruik

**Ja = De klant kan een afdruk van de ingevulde gegevens aan de SVB aanbieden

***Ja = De klant kan de gegevens elektronisch aanbieden

****Ja = De elektronisch ontvangen gegevens worden geautomatiseerd verwerkt

Bron: Informant van SVB

De aangeboden diensten zijn voornamelijk registratiediensten. Klanten kunnen met een DigiD-gebruikersaccount, dat zij zelf moeten aanvragen of voor hen wordt aangevraagd (in dat geval wordt het apart naar de klant gestuurd), online aanvragen doen, hun dossier bekijken en wijzigingen doorgeven. Voordat het SVB DigiD gebruikte had zij een eigen gebruikersaccountsysteem voor de aanvraag van kinderbijslag. Het aantal online registraties lag destijds rond de 20%. Na klantonderzoek bleek dit lage percentage veroorzaakt te worden doordat het invullen van het per post opgestuurde formulier veel eenvoudiger bleek. De SVB krijgt de meeste klantgegevens van andere instellingen, zodat klanten een volledig ingevuld formulier opgestuurd krijgen waarbij mensen alleen een handtekening en rekeningnummer hoeven in te vullen. Het papieren formulier invullen en opsturen kost hierdoor veel minder moeite dan het aanzetten van de computer en het surfen naar de SVB site. Nadat de mogelijkheid om de aanvraag voor kinderbijslag via internet te regelen beter onder de aandacht van klanten werd gebracht, steeg het gebruik tot boven de 30%. Na de invoering van DigiD is de SVB overgegaan op het stimuleren van klanten tot gebruik van een DigiD-account die een aanvraagformulier voor AOW of kinderbijslag ontvangen. Deze klanten kunnen meteen hun aanvraag via internet afhandelen. Voor andere klanten blijft het een probleem dat de aanvraag van een DigiD-account enkele dagen duurt, zodat mensen moeten wachten voordat zij een registratie online kunnen doen. Ook geldt bij de SVB dat de contactfrequenties met klanten zeer laag zijn. De meeste aanvragen vinden slechts eenmalig in een leven plaats: bijvoorbeeld bij het moment dat iemand 65 jaar wordt, of op het moment dat er een eerste kind wordt geboren. Indien er een verhuizing of overlijden plaats wordt dit door andere instantie doorgegeven. Half november start de SVB met een massamediale campagne via radiospots en bannerings op websites, om de webdiensten te promoten.

In september 2005 werden er 13.426 AOW-aanvragen ontvangen waarvan 1.074 via het internet (8%). Dit percentage is aan de ene kant erg laag omdat de registratie zeer eenvoudig en eenmalig is. Aan de andere kant betreft het mensen van 64½ jaar, hetgeen een groep is die weinig gebruik maakt van internetdiensten zoals hoofdstuk één bevestigt. De AKW-aanvragen worden (alleen bij het eerste kind) per post naar de klant toegestuurd, waarna zij de kans krijgen deze per post of via het internet te retourneren. Ook deze aanvraag is eenvoudig. In tabel 4.5 staan het aantal bevorderde AKW-aanvragen per maand die aan de klanten zijn aangeboden, hoeveel daarvan via het internet door de klant bij de SVB zijn ingediend en hoeveel daarvan door het AKW-bedrijfsproces geheel automatisch (glad) zijn verwerkt.

Tabel 4.5

Het aantal bevorderde AKW-aanvragen dat per maand aan de klanten is aangeboden en het percentage dat via het internet door de klant bij de SVB zijn ingediend. En hoeveel daarvan door het AKW-bedrijfsproces geheel automatisch (glad) zijn verwerkt.

Gebruik van de bevorderde AKW-aanvraag							
Maand	Aangeboden aan de klant	Door klant ingediend via internet		van	Glad verwerkt		van
		Aantal (1)	% aangeboden (2)		Aantal (3)	% ingediend	
juli 2004	8.101	2.986	37 %		2.672	89 %	
aug 2004	7.122	2.542	36 %		2.291	90 %	
sep 2004	6.819	2.740	40 %		2.445	89 %	
okt 2004	8.274	3.018	36 %		2.697	89 %	
nov 2004	6.759	2.366	35 %		2.081	88 %	
dec 2004	6.601	3.158	48 %		2.806	89 %	
jan 2005	6.027	2.641	44 %		2.357	89 %	
feb 2005	6.820	2.305	34 %		2.016	87 %	
mrt 2005	6.391	2.392	37 %		2.135	89 %	
apr 2005	6.261	2.899	46 %		2.591	89 %	
mei 2005	5.441	2.711	50 %		2.388	88 %	
juni 2005	6.672	1.175	18 %		1.024	87 %	
juli 2005	6.591	2.396	36 %		1.895	79 %	
aug 2005	6.727	2.022	30 %		1.660	82 %	
sept 2005	6.701	2.638	39 %		2.216	84 %	

Bron: Informant van SVB

Het aantal AKW-aanvragen dat elektronisch wordt geretourneerd ligt rond de 38%. Dit is een redelijk hoog percentage, voornamelijk gehaald door jonge ouders. De aanvraag op zich is erg eenvoudig.

Het aantal wijzigingen van het betaaladres AOW/anw dat elektronisch wordt doorgegeven is erg laag, ondanks dat het een redelijk eenvoudige actie is. Slechts 1% van de wijzigingen komt via het internet door. Hier worden een aantal mogelijke redenen voor genoemd. Ten eerste zijn AOW-klanten gewend aan het doorgeven van wijzigingen via een wijzigingsformulier dat zij altijd in huis hebben, omdat het SVB ná ontvangst ervan een nieuw formulier terug stuurt. Dit formulier kan ook gedownload worden. De papieren procedure gaat afgeschaft worden voor alle regelingen en ter vervanging worden klanten actief naar internet verwezen. Ten tweede is het internetgebruik onder ouderen nog geen gemeengoed en dat geldt nog sterker voor het uitvoeren van transacties via internet. Andere mogelijkheid is dat klanten geen DigiD-account hebben en als laatste is het zo dat de mogelijkheid om deze wijziging via het internet door te geven pas sinds maart 2005 bestaat en nog niet heel actief onder de aandacht is gebracht.

In tabel 4.6 worden alleen de aantallen elektronisch ontvangen gegevens weergegeven.

Tabel 4.6

Gebruik van de Webdiensten

Maand	AOW			AKW / TOG		
	Aanvraag	Wijziging	Verzoek	Aanvraag	Wijziging	Verzoek
mrt 2005	1.013	39	7	2.392	274	29
apr 2005	746	75	20	2.899	285	45
mei 2005	1.126	59	16	2.711	228	24
juni 2005	1.024	60	28	2.049	419	44
juli 2005	1.321	114	39	2.396	429	54
aug 2005	1.088	122	34	2.022	378	21

Bron: Informant bij SVB

Het SVB kan ook via de website 'gemaild' worden. Hoewel dit strikt genomen geen e-mail betreft, heet de knop op de homepage wel 'E-mail'. De klant krijgt een gestructureerd formulier gepresenteerd dat kan worden verstuurd. Na ontvangst van het formulier wordt er elektronisch een ontvangstbevestiging gestuurd, maar wordt de vraag later via e-mail (als het adres van de klant bekend is én als het algemene informatie betreft) of via post (als het antwoord privacygevoelige informatie bevat) afgehandeld. In 2004 lag de tevredenheid van e-mail afhandeling op 79%, dat wil zeggen dat 79% van de klanten positief oordeelt over deze dienst. Dit is iets lager dan in 2003, hetgeen gewijd wordt aan het feit dat mensen meer verwachten, vooral omdat de afhandeling per post langer duurt dan wanneer dit elektronisch zou gebeuren.

4.3.7 CWI

In 2004 heeft het CWI meer dan de helft van het totaal aantal vacatures in Nederland (725.000) onder de aandacht gebracht van werkzoekenden, via adviseurs op de vestigingen of via de internetsite www.werk.nl. De internetsite, waar werkgevers 168.222 vacatures op plaatsten en 365.412 CV's van werkzoekenden op staan (eind 2004), werd in 2004 bijna 30 miljoen keer geraadpleegd. In tabel 4.7 is te zien dat dit een grote toename is vergeleken met het jaar daarvoor. Voor persoonlijke dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden beschikt het CWI over 130 vestigingen waar ook verschillende formulieren kunnen worden ingevuld. In tabel 4.7 staan de aantallen baliebezoeken weergegeven. In deze tabel is te zien dat de elektronische intakes afgelopen jaar enorm zijn toegenomen. Bij een elektronische intake vullen klanten gegevens digitaal in (voor een inschrijving of aanvraag WW), maar wordt de rest van de intake op het CWI kantoor afgehandeld. De vraag en antwoord module lijkt ook in een belangrijke behoefte te voorzien. Deze is in 2004 60.000 keer geraadpleegd.

Tabel 4.7 Aantal gebruikers van de verschillende kanalen van de CWI

	2002	2003	2004	2005*
Telefonische aankiezingen	Niet bekend	Niet bekend	Niet bekend	Ca. 20 mln (op basis van mondelinge informatie)
Baliebezoek servicekantoren**	3.295.923	4.192.287	4.063.281	4.064.090
E-mail	onbekend	onbekend	onbekend	onbekend
www.werk.nl	onbekend	Ca. 18 mln sessies	Ca. 29 mln sessies	Ca. 31 mln sessies
E-intake	-	-	Ca. 10.000 e-intakes	Ca. 90.000 e-intakes
Vraag en antwoord (q-go)	nvt	nvt	Ca. 60.000	Ca. 66.000

*prognose op basis van huidige cijfers geldt voor hele kolom 2005

**bestaat uit aantal werkzoekenden, vacaturewervingen, ontslagaanvragen en tewerkstellingsvergunningen.

Bron: Informant bij CWI

Om de kwaliteit te verbeteren van de dienstverlening wordt al geopteerd voor multichanneling. In de nabije toekomst is het de bedoeling de dienstverlening aan te bieden middels een optimale inzet van het netwerk van CWI-vestigingen, de internetsite en het telefonisch servicecentrum. Hierbij wordt verwacht dat veel vragen om informatie en advies telefonisch of via internet kunnen worden afgehandeld. CV's en vacatures plaatsen gaat dan via www.werk.nl en inschrijven via het beeldscherm zal later ook tot de mogelijkheden behoren. Een nieuw automatiseringssysteem moet er aan bijdragen dat dossiers in de toekomst vanuit elk kanaal beschikbaar zijn.

4.4 Provincies

De elektronische diensten die door de twaalf provincies elektronisch worden aangeboden verschillen per provincie. De meeste provincies hebben een online productencatalogus die voornamelijk bestaat uit informatiediensten, waarbij voor elke dienst fysieke adressen worden weergegeven die verwijzen naar additionele informatie. Af en toe wordt er de mogelijkheid geboden een aanvraag elektronisch af te handelen. Het overgrote deel van de elektronische dienstverlening ligt op het niveau van informatieverstrekking en het ter beschikking stellen van downloadbare formulieren. Wah-Wai Liu (2004) benadrukt dat provinciale dienstverlening hoofdzakelijk is toegespitst op organisaties (slechts 9,1% van de diensten in de verschillende beleidsthema's zijn bedoeld voor individuele burgers, waarvan 4,5% in het thema milieu, water en bodem). Slechts een klein deel heeft betrekking op de individuele inwoners. Een analyse van relevante 'stakeholders' zal een eerste vereiste zijn bij de strategische positionering van elektronische diensten, anders zijn vele inspanningen wellicht vergeefse moeite. Burgers hebben van nature weinig contact met provincies. Wellicht dat de toegevoegde waarde van e-government vooral in het onderhouden van de relaties met andere partijen ligt (Bekkers & Thaens, 2002).

De advies.overheid.nl Monitor heeft van vier provincies cijfers gekregen met betrekking tot het aantal online ingediende milieuklachten. In 2004 werd 6,3% van de milieuklachten bij de aan het onderzoek deelnemende provincies digitaal ingediend (op een totaal van bijna 9.000 klachten). Dit is een stijging met 1,2 procent ten opzichte van 2003. De verschillen tussen de provincies waren hierbij overigens aanzienlijk. De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in de verschillende definities van een milieuklacht die de provincies hanteren. Volgens Provincie Zeeland is een probleem met de provincies dat veel diensten pas recentelijk zijn aangeboden. Bij de Provincie Zeeland bijvoorbeeld, zijn enkele diensten pas net online waardoor er nog geen informatie beschikbaar is betreffende gebruiksfrequenties, en kunnen nog geen vergelijkingen gemaakt worden met traditionele media. Vanuit het aanbodsperspectief werd nationaal het doel opgesteld om 30 e-formulieren per provincie online te hebben in 2005. Dit is nog niet het geval en informatie over de wel aanwezige formulieren is nog niet aanwezig.

De Brabantse producten en dienstencatalogus bevat ongeveer 150 producten en diensten. Van deze diensten zijn beschrijvingen gegeven en in veel gevallen kan er bij een bepaald product een formulier gedownload worden. Provincie Brabant streeft er naar om eind 2005 alle producten te hebben voorzien van minimaal downloadbare formulieren. Zij hebben in de huidige opzet geen cijfers beschikbaar, maar werken er momenteel wel aan dit technisch te realiseren. Slechts bij een enkel product is het mogelijk om d.m.v. een intelligent formulier direct iets aan te vragen of door te geven. Bij het product aangifte grondwateronttrekking is de front- en backoffice met elkaar verbonden waardoor degene die aangifte doet direct een ontvangstbevestiging via email krijgt. Bovendien is direct zichtbaar wat de kosten zijn en kunnen er wijzigingen worden doorgegeven. Hier hebben ongeveer 2500 vergunninghouders gebruik van gemaakt in 2005 (dit zijn niet allemaal particuliere burgers).

4.5 Gemeenten

Er zijn de afgelopen jaren tal van elektronische diensten bij gemeentes tot wasdom gekomen. Dit varieert van het aanbieden van een website met adresinformatie tot het digitaal versturen van een uittreksel van het bevolkingsregister. In 2004 weet de helft van de burgers dat hun gemeente elektronisch informatie of diensten aanbiedt (Bongers et al., 2004). Toch heeft maar een kwart van de bevolking overheidssites bezocht (CBS Statline, 2005). Gegevens over het daadwerkelijke gebruik van de diensten zijn fragmentarisch en verspreid aanwezig bij de gemeenten zelf. Om een beeld te krijgen van het gebruik van elektronische diensten bij gemeenten deed Burger@overheid in 2002 onderzoek waarbij een kwart van de 180 gemeenten die gevraagd waren mee te doen, bruikbare bezoekersgegevens aan konden leveren. Dit lage aantal werd enerzijds veroorzaakt doordat gegevens niet voor handen waren, en anderzijds omdat niet achterhaald kon worden op welke manier het aantal bezoekers werd gemeten. Gemeenten bleken vaak wel over een bezoekersteller te beschikken, maar de wijze waarop bezoekers geteld worden loopt enorm uiteen. De meer dan dertig statistische programma's die overheden gebruikten bleken allemaal hun eigen meetmethode te hanteren van hits, pageviews tot unieke bezoekers of bezoeken. De onderzochte gemeenten waren nauwelijks in staat aan te duiden wat ze precies aan het meten zijn (Snijder et al, 2003). Het aantal online opgevraagde formulieren werd slechts door 13% van de gemeenten met statistische programma's bijgehouden. Verder gebruikt 70% van de gemeenten de statistieken niet voor internetbeleid (Snijder et al., 2003). Ook bij de jaarlijkse Overheid.nl Monitor wordt de conclusie getrokken dat zelfs voorlopers op het gebied van dienstverlening lastig concrete cijfers kunnen leveren over het daadwerkelijke gebruik van hun diensten (Overheid.nl Monitor 2004/2005). Om representatieve uitspraken te doen over gemeenten, zou met een statistisch programma en een vaste set meetinstrumenten, gedurende een bepaalde periode bij een representatief aantal gemeenten gemonitord moeten worden (Snijder et al., 2003).

De monitor die de ranglijsten van gemeenten bijhoudt, baseert de scores voornamelijk op aanbod. Dit geldt zowel voor de monitoren van Burger&Overheid, Webdam als advies.overheid.nl. Het zijn wel meestal dezelfde gemeenten die in de top 10 staan, maar de plaatsen verschillen. In de Overheid.nl Monitor is ook kleinschalig onderzoek gedaan naar het feitelijke gebruik van de aangeboden diensten, maar hier geldt dat er weinig informatie direct voor handen is. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld wel de optie voor burgers om formulieren op hun website te downloaden, maar het is meestal niet bekend of de formulieren die toegestuurd worden zijn verkregen via het internet of via het kantoor. Verder houdt de monitor alleen gegevens bij over producten die minimaal op upload niveau worden aangeboden, waardoor er alleen gegevens voor handen zijn bij gemeenten die al verder zijn. Een opvallend resultaat van deze inventarisatie is dat sommige gemeenten in de top 10 van een ranglijst eindigen terwijl ze zelf weinig weten over het gebruik van de door hen elektronisch aangeboden diensten. Over hun hoge ranking zijn enkele gemeenten dan ook sceptisch. Gemeente Middelburg bijvoorbeeld stond recentelijk hoog in de top 10. Na contact bleek dat zij weinig gegevens bijhouden, maar werd door een informant benadrukt dat de elektronisch aangeboden diensten weinig gebruikt worden. *“De ranglijst is gebaseerd op*

wat er feitelijk op de website staat (of ooit heeft gestaan). Er wordt niet gemeten hoe vaak er gebruik van wordt gemaakt en ook niet hoe het wordt gewaardeerd. Dat is gelijk onze kritiek op deze lijst. Als je hoog in de ranglijst staat, zegt dit alleen maar dat je bepaalde onderdelen op de website hebt staan, het zegt niets over het feit of deze onderdelen wel belangrijk worden gevonden door burgers en ook niet of ze worden afgenomen of gewaardeerd.” Andere gemeenten zijn juist trotst op hun prestatie hoog in de monitor te eindigen.

Volgens Leenes (2004) gaat het aanbieden van elektronische diensten bij gemeenten niet altijd probleemloos. Het verschil in geld en bronnen tussen de kleinere en grotere gemeenten is groot, waarbij het voor kleinere gemeenten moeilijk is investeringen te doen omdat de kosten (in beginsel) groter zijn dan de opbrengst. Een tweede probleem is dat veel van de diensten die de gemeente aanbiedt weinig gebruikt worden. De afzonderlijke frequenties van de meest bekende gemeentelijke producten nodigen nauwelijks uit tot een investering die het mogelijk maakt van efficiencywinsten te profiteren (Duivenboden en Lips, 2001). Gemiddeld komen burgers uit op 2,6 klantcontacten per jaar met de gemeente, waarvan het grootste deel telefonisch of op andere wijze het doorgeven van grofvuil betreft (Duivenboden en Lips, 2001). Hierdoor staan grote investeringen niet in verhouding met het rendement. Mede ter oplossing van deze problematiek werd VIND (Vraaggerichte Interactieve Dienstencatalogus) ontwikkeld. VIND is een catalogus met daarin basisinformatie over 300 gemeentelijke producten ontwikkeld met het oog op burgertermen die het best gebruikt kunnen worden bij het aanbieden van informatie. Inmiddels zijn enkele gemeenten bezig met het aanpassen van hun eigen informatie op basis van VIND. Volgens Leenes (2004) brengt dit goede initiatief wel een nieuw probleem met zich mee: gemeenten die zelf al aan het investeren waren in elektronische dienstverlening krijgen opeens gratis de VIND catalogus ter beschikking, met als gevolg dat zij een wat passieve houding aannemen ten aanzien van het zelf ontwikkelen van elektronische diensten. Mede door deze problemen zijn er kleinere gemeenten die hun elektronische dienstverlening onderbrengen bij een grotere gemeente. Gemeente Ten Boer (7150 inwoners) bijvoorbeeld regelt alles via gemeente Groningen.

Uit de uiteenzetting hierboven wordt duidelijk dat de verschillen met betrekking tot elektronische dienstverlening van gemeente tot gemeente verschillen. Om een algemeen beeld te scheppen worden in het volgende gedeelte van dit hoofdstuk enkele gemeenten apart behandeld. Daar waar gegevens over het gebruik aanwezig zijn wordt getracht het niveau van dienstverlening te beschrijven aan de hand van de in het eerste hoofdstuk genoemde verschijningsvormen informatie, registratie, transactie en communicatie, zodat het niveau van de diensten onderling kan worden vergeleken.

4.5.1 Grote gemeenten

Gemeente Amsterdam deed vlak voor de zomer onderzoek naar het gebruik van elektronische diensten. Naar eigen zeggen is men geschrokken van de lage gebruiksfrequenties wat aanleiding is voor een campagne begin 2006. Bij opvraag van het betreffende onderzoeksrapport bleek dit uiteindelijk toch niet te bestaan. Wellicht dat de conclusies zijn getrokken uit de jaarlijkse burgermonitor. Hierin staat dat in Amsterdam

slechts 11% van de inwoners met internet gebruik maakt van elektronische dienstverlening. Vooral jongeren, hoger opgeleiden en autochtone Amsterdammers hebben hier behoefte aan. Wel weet 47% van de Amsterdammers met internettoegang thuis de juiste naam van de gemeentesite te noemen. Van de Amsterdammers die de naam van de gemeentelijke website kennen, heeft 81% deze site ook wel eens bezocht. Komend najaar wordt een nieuwe dienstverleningsmonitor uitgevoerd bij alle stadsdelen. Omdat gemeente Amsterdam zelf geen statistieken bij houdt, maar dit over laat aan de stadsdelen zelf is een rapport waarin per dienst het volume wordt bijgehouden niet verkrijgbaar. Alleen een individuele analyse per stadsdeel zouden relevante gegevens kunnen opleveren, maar dat, zoals zij zelf zeggen, wordt een lange weg.

Aan een onderzoek ten behoeve van een doctoraalscriptie (Rouwenhorst, 2004) deden 257 respondenten mee met een gemiddelde leeftijd van 39 jaar. Het onderzoek vond plaats bij elf van de veertien stadsdelen van de gemeente Amsterdam waarbij mensen die de gemeentesite bezochten de mogelijkheid kregen een online enquête in te vullen. Een van de conclusies was dat 41% van de bezoekers van de websites van de stadsdelen op zoek zijn naar algemene informatie over het stadsdeel. Tevens zochten veel bezoekers naar producten en diensten van de gemeente (35%), bestuurlijke informatie (31%) en openingstijden (29%).

Het aantal e-mails dat gemeente Amsterdam ontvangt en verstuurd wordt niet bijgehouden. Wel wordt er een elektronische briefdienst (AmsterdamMail), waar burgers zichzelf voor moeten aanmelden, verzonden waar gegevens over bekend zijn. Met AmsterdamMail tracht de gemeente haar klanten informatie op maat te verschaffen, zodat ze niet zelf hun informatie hoeven te verzamelen. Alleen de soort informatie die de burger zelf als belangrijk bestempelt wordt naar de burger toegestuurd. Eind 2004 waren er 5.492 abonnees geregistreerd, hetgeen circa 0,75 % van de totale Amsterdamse bevolking is. Als oorzaak van het lage percentage wordt genoemd dat er alleen op de website bekendheid wordt gegeven aan AmsterdamMail. Verder willen enkele belangrijke actoren niet deelnemen omdat zij het niet belangrijk genoeg vinden om er tijd en geld in te stoppen. Over de demografische kenmerken van burgers die abonnee zijn van AmsterdamMail is niets bekend (van 't Hoff, 2005).

Op verzoek van diverse afdelingen en diensten van de gemeente Rotterdam voert het Centrum voor Onderzoek en Statistiek jaarlijks in februari een Omnibusenquête uit onder Rotterdammers van 16 jaar en ouder. Ondanks dat het aandeel deelnemers aan de enquête dat zegt een minimuminkomen te hebben een stuk lager is dan het aandeel met een bovenmodaal huishoudinkomen, zijn de cijfers niet rooskleurig. De enquête van 2005 illustreert dat van alle Rotterdammers twee procent de gemeentelijke website vaak bezoekt, 12% soms, 24% zelden en de resterende 63% nooit. Toch zegt 61% van de Rotterdammers te weten dat de gemeente Rotterdam allerlei informatie op het internet publiceert. Nederlanders zeggen dit vaker te weten dan allochtonen, en bejaarden minder vaak dan niet-bejaarden. Werkenden, scholieren en studenten zijn het meest bekend met de site en gepensioneerden het minst. Van de Rotterdammers die weten dat de gemeente Rotterdam

allerlei informatie op het internet publiceert, bezoekt slechts drie procent de site vaak (minstens eens per week), 19% soms (meer dan eens per maand), 40% zelden (minder dan eens per maand) en 38% nooit.

Van de Rotterdammers die op de hoogte zijn dat de gemeente ook aan elektronische dienstverlening doet heeft 22% hier wel eens gebruik van gemaakt (bij wie thuis internet gebruikt: 26%). Indien ook de Rotterdammers worden meegenomen die de site niet kennen is het percentage 8%. Van de Rotterdammers die thuis internet gebruiken heeft 11% wel eens gebruik gemaakt van elektronische dienstverlening. Wel zei 22% van de Rotterdammers méér via internet te willen afhandelen, en weer een andere 22% geeft aan dit wel te willen maar het waarschijnlijk niet altijd te doen. 15% Zou dit misschien willen doen, en 21% niet. De resterende 20% weet het (nog) niet omdat zij zich daar wellicht weinig bij kunnen voorstellen. Uit deze cijfers blijkt dat een groot deel van de Rotterdammers huiverig staat tegenover gebruikmaking van elektronische dienstverlening. Het meest enthousiast is de jongere, hoger opgeleide en internetgebruikende helft van de stad.

Gemeente Rotterdam beschikt maar beperkt over statistieken van het daadwerkelijke gebruik van elektronische dienstverlening. De registratiedienst 'aangifte verhuizing' werd in 2003 1.828 keer en in 2004 2.765 gebruikt. Maar om beleidsredenen is deze dienstverlening op dit moment online niet meer beschikbaar. Wat betreft transactiediensten weet gemeente Rotterdam dat het aan vragen van een GBA-uitreksel in 2003 991 keer en in 2004 1.207 keer plaats vond. Tevens werden in 2004 (vanaf april) 1.769 aanvragen gedaan voor een uitsnede van de burgerlijke stand. Over communicatiediensten is niets bekend. In de Omnibusenquête zegt 56% van de Rotterdammers het een goed idee te vinden dat de gemeente probeert ook politieke onderwerpen via het internet aan de orde te stellen en burgers daar actief bij te betrekken. 11% Vindt dat niet en 33% heeft hierover geen mening. Hierbij geldt dat hoe jonger en hoe hoger opgeleid, des te vaker enthousiast; en hoe ouder en hoe lager opgeleid, des te vaker terughoudend of geen mening.

In april 2005 werd in de regio Rotterdam Rijnmond SMS-alarmering in gebruik genomen. Vooraf vond een pilot plaats waarin 95% van de deelnemers SMS een goede aanvulling op de sirene vonden, vooral omdat SMS in tegenstelling tot een sirene kan communiceren wat er aan de hand is. Bij rampen en incidenten krijgt iedereen die zich zelf heeft opgegeven voor de service een berichtje op de mobiele telefoon met instructies en informatie. Zo kunnen ook doven en slechthorenden door middel van een trilalarm op de mobiele telefoon gewaarschuwd worden.

Gemeente Eindhoven is een van de drie gemeenten (naast Enschede en Den Haag) die aan het superpilot-project hebben meegedaan. Doel van dit project was om binnen drie jaar zoveel mogelijk relevante elektronische dienstverlening te realiseren. Het gevolg is onder andere een uitgebreide productencatalogus met enkele transactiediensten. Gemeente Eindhoven hanteert het principe dat het niet nodig is alles op internet te zetten. Het digitaal loket wordt als middel gezien, en niet als op zichzelf staand doel. Het gaat er om de focus te

leggen op de producten waarvan de klant aangeeft dat hij of zij ze ook graag via het internet afneemt, of waardoor de bedrijfsvoering verbetert. Afhankelijk van juridische problemen is het streven om de diensten op een zo hoog mogelijk niveau aan te bieden. In een onderzoeksrapport 'Dynamiek in digitale dienstverlening' wordt ook het model van ICT-toegang gehanteerd waarop dit rapport is gebaseerd: *"Om in aanmerking te komen voor digitale dienstverlening is toegang tot internet vereist. Deze toegang is te berleiden tot vier aspecten, namelijk motivatie, bezit, vaardigheden en gebruiksmogelijkheden"*. Maar op de eerste drie aspecten wordt niet ingegaan: *"Van de eerste drie is inmiddels aangetoond dat deze nauwelijks een belemmering vormen voor digitale dienstverlening. Men is positiever gaan denken over e-mail en internet. Het lijkt er op dat de bevolking van Eindhoven klaar is voor elektronische overheidsdienstverlening"*.

De website-statistieken van gemeente Eindhoven moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd. De website had in 2004 29.277 unieke bezoeken, waarvan 42% binnen 30 seconden weer weg was. De oorzaak hiervoor is niet bekend. Het meest ingevulde zoekwoord is 'Eindhoven' gevolgd door 'gemeente' en 'belastingen'. Van de producten in de productencatalogus worden alleen de topproducten gemonitord. In februari en maart 2005 werden er 3.928 uitreksels via het fysieke loket aanvraagd en 333 uitreksels via het digitale loket wat een verhouding van 1:12 oplevert. In een onderzoek van Staps (2005) waarin ook medewerkers aan het woord komen staat de volgende passage waarin een baliemedewerker aan het woord is: *"Er is geen verschil merkbaar in het aantal personen dat naar het kantoor komt. Wel worden er steeds meer verhuizingen doorgegeven via het digitaal loket, maar dit is niet merkbaar op kantoor"*. Een andere opvallende passage is: *"Ik communiceer op kantoor nooit naar de burger over het digitaal loket en raad collega's af het te doen. Bij het doorgeven via het digitaal loket kan er nauwelijks worden gecontroleerd of alles wel klopt. Het systeem is fraudegevoelig"*. Als voorbeeld wordt het ontbreken van controle van het koop/huurcontract aan het digitale loket genoemd.

Om het vraagperspectief in kaart te brengen liet gemeente Eindhoven enkele onderzoeken uitvoeren onder haar inwoners. Bijna 45% van de bezoekers van de website zoekt adressen van gemeentelijke instellingen (Staps, 2005). Ook klantonderzoek van de afdeling Bestuursinformatie en Onderzoek toonde aan dat belangrijkste doelen voor het bezoek van de gemeentesite het zoeken naar informatie is, het lezen van nieuws (25%), het zoeken van contact (7%) en het bezoeken van het digitale loket (2%). Wat betreft informatie zijn de nieuwtjes heel populair, gevolgd door de rubriek bouwen en wonen. Besseling en Boom (2002) vonden in een onderzoek onder inwoners van Eindhoven (die op de website van de gemeente werden gevraagd deel te nemen aan een enquête) dat 25% van de bezoekers naar de gemeentesite kwamen voor nieuws over een bepaald onderwerp, 22% informatie zocht over sport, recreatie, uitgaan en evenementen, 15% over bouwen en wonen, 14% over de gemeentelijke organisatie, 9% om een adres van een (gemeentelijke) instantie te zoeken en 7% om contact te zoeken met de gemeente Eindhoven. Bij de digitale diensten zijn voornamelijk het doorgeven van verhuizingen en het aanvragen van formulieren populair. Staps (2005) vond dat drie kwart van de respondenten het digitale loket niet kent. Degene die het wel kenden gaven aan dat de stappen om een aanvraag te kunnen doen makkelijk te doorlopen zijn en dat men tevreden is over de mogelijkheid online een betaling te kunnen

doen. Ongeveer één op de drie bezoekers van de producten paspoort, identiteitsbewijs of rijbewijs hebben via het digitale loket een afspraak gemaakt wat als vrij gemakkelijk wordt ervaren. Er worden via het digitale loket net zoveel afspraken gemaakt als dat dit telefonisch gebeurt. In totaal bleek 70% van de respondenten niet bekend te zijn met de term digitaal loket waarvan weer 76% aan gaf nog nooit gehoord te hebben van de term ‘digitale dienstverlening’.

Ook gemeente Enschede is een van de drie superpilots. Zij zijn sinds een paar maanden intern bezig met het verkrijgen van een compleet beeld van managementinformatie over de verschillende kanalen die zij inzetten bij de dienstverlening. De bedoeling is eind 2005 alles zo geregeld te hebben dat alle informatie over de kanalen helder en eenvoudig beschikbaar is. Bovendien wordt er dan ook gewerkt met eenduidige definities van gebruikte begrippen (denk aan bezoekers, klanten, klantcontacten, producten, informatie etc). In tabel 4.8 worden de aantallen meest gebruikte producten genoemd die gemeente Enschede aanbiedt op haar site.

Tabel 4.8
Aantallen meest gebruikte producten Gemeente Enschede in 2004

Beleids thema en product	Aantal
<i>Bouwen & Wonen</i>	
Bouwvergunning, bouwplannen inzien	4.601
Inschrijven voor bouw kavels	171
Huursubsidie aanvragen	145
Kapvergunning aanvragen	115
<i>Leefomgeving & Veiligheid</i>	
Meldingen woon en leefomgeving indienen	583
<i>Leven, reizen & papieren</i>	
Verhuizing, aangifte doen	3.879
Afspraak maken voor Paspoort aanvragen	3.546
Huwelijk en geregistreerd partnerschap bekijken	1760
Uitreksel bevolkingsregister aanvragen	1130
Nederlandse identiteitskaart aanvragen	768
Geboorteakte aanvragen	426
Uitreksel burgerlijke stand aanvragen	190
Vertrek buitenland aangifte	59
Bewijs van in leven zijn aanvragen	47
Echtscheiding aanvragen	34
<i>Meldingen, klachten & Bezwaren</i>	
Onroerende zaakbelasting bezwaar maken	26
Hondenbelasting bezwaar maken	12
<i>Sport, Recreatie, Cultuur & Kunst</i>	
Spel en sportuitleen huren	158
Kunstwerken particulier bekijken, lenen kopen	109
<i>Belastingen en heffingen</i>	
Taxatieverslag inzien	727
Onroerend zaakbelasting berekenen	645
Gemeentelijke belastingen berekenen	483
Kwijtschelding aanvragen	428
Automatisch betaling belastingen aanvragen	269
Hondenbelasting aanmelden	234
Hondenbelasting afmelden	103
Kopie van de OZB-aanslag aanvragen	175
Afvalstoffenheffing aanvragen	76

Bron: Gemeente Enschede

De cijfers in bovenstaande tabel zeggen op zichzelf niet zo veel. Er kan uit geconcludeerd worden dat enkele diensten populair zijn, zoals het afspraak maken voor een paspoort, het doorgeven van een verhuizing of het inzien van bouwplannen. Ook roept bovenstaande tabel de vraag op of voor sommige diensten de inspanning ze elektronisch aan te bieden wel waard is (bijvoorbeeld bezwaar maken tegen hondenbelasting). Het zou hier relevant zijn de genoemde cijfers te vergelijken met statistieken van dezelfde producten, maar dan afgehandeld via traditionele kanalen. Dit lijkt volgens een informant makkelijker dan het is: *“Voor de analyse van de cijfers uit 2004 is het nodig de context te kennen en de inrichting van de Enschedese situatie. We vinden het daarom te riskant cijfers van fysieke kanaal 2004 te laten vergelijken met cijfers van het digitale kanaal”*. De gepresenteerde cijfers in tabel 4.9 dienen ter indicatie maar geven geen compleet beeld, waardoor er geen harde conclusies aan te verbinden zijn. Het totaal aantal klanten bij de kantoren van de gemeente bedroeg in 2004 121.239. Het totaal aantal bezoeken van het digitale loket bedroeg 149.773.

Tabel 4.9
Vergelijking met elektronische en traditionele kanalen voor drie producten in 2004

	Elektronisch	Traditioneel
Geboorten	426	2.454
Echtscheidingen	34	276
Uitreksel geboorteregister	1130	18.991

Bron: Gemeente Enschede

Gemeente Enschede heeft burgers een tijd korting gegeven als ze een GBA-uitreksel digitaal aanvroegen, wat duidt op een beleid waarbij de dienstverlening wordt verschoven richting elektronische kanalen. Dat dit niet voor elke dienst werkt blijkt uit het feit dat in 2004 bijvoorbeeld éénmaal elektronisch een afspraak is gemaakt om een 65-plus pas aan te vragen. Slechts bij een paar producten lijkt elektronische dienstverlening te werken. -

4.5.2 Middelgrote gemeenten

Gemeente Zwolle heeft een enquête gehouden onder baliebezoekers en onder bezoekers van het online loket. Uit de eerste enquête onder 153 burgers blijkt dat van de burgers die aan de balie komen voor het melden van een verhuizing of voor een uittreksel uit het bevolkingsregister, acht van de tien niet wisten dat ze dit ook online konden aanvragen. Aan de respondenten die dit wel wisten werd gevraagd waarom ze toch naar het Stadskantoor kwamen. 27 Procent gaf aan het prettiger te vinden om dit soort zaken met een medewerker te regelen, bijna 17% heeft geen internet en zeven procent bezit geen computer. Tevens geeft zeven procent aan het wel geprobeerd te hebben via internet, maar dat dit niet lukte. Een van de toelichtingen hierop: *“De gegevens op de site zijn niet volledig. Er wordt gevraagd een huurcontract mee te nemen. Wij hebben een huis gekocht!”*. Andere redenen die werden genoemd om naar het Stadskantoor te gaan zijn de wachttijd van vijf werkdagen voordat zij het product thuisgestuurd krijgen of dat het inhoudelijk eenvoudiger is was om zaken te regelen met een medewerker van burgerzaken aan de balie. Aan de respondenten werd ook gevraagd welke producten en diensten ze graag online zouden willen aanvragen. Hierbij vulde men vooral het uittreksel uit het bevolkingsregister in en het aanvragen van een paspoort en het doorgeven van een verhuizing. Voor veel diensten komt men toch liever na de balie. Van de bezoekers van het elektronische loket kon 80% hetgeen men zocht makkelijk vinden. Voor

95% tot 98% was het steeds duidelijk wat op het formulier ingevuld moest worden. 15% Ondervond online enkele technische problemen. Bijna alle gebruikers waren in de toekomst van plan weer gebruik te maken van het e-loket.

In Dordrecht maakte in 2003 18% van de inwoners gebruik van het elektronische loket. Aan de gebruikers werd gevraagd met welk doel dit loket werd bezocht. Het merendeel van de gebruikers deed dit voornamelijk voor het zoeken naar of opvragen van informatie (67%). Ook bezochten veel mensen dit loket voor het maken van een afspraak voor paspoort of rijbewijs. Bijna de helft van de e-loket gebruikers heeft wel eens een pdf-formulier voor de aanvraag van een product gedownload (46%). Ongeveer een kwart heeft een melding gedaan aan de Wijklijn (26%) en een kwart heeft via het internet een uittreksel aangevraagd (24%). Ruim een vijfde van de gebruikers heeft een andere aanvraag ingediend via het internet (22%). Van de 24% die een uittreksel aanvroegen bij het elektronisch loket was 16% niet tevreden.

Gemeente Delft heeft met de nota Burger@Delft.nl in september 2002 een nieuwe impuls gegeven aan hun programma 'KIS'. Een van de uitgangspunten van dit programma is het leveren van meetbare doelstellingen door het verder ontwikkelen van een monitoringsystematiek. Op de website van gemeente Delft zijn meer dan 150 digitale formulieren of diensten aanwezig. Voor ongeveer 20 van deze diensten kan elektronisch worden betaald en voor zes soorten vergunningaanvragen is het mogelijk de status te volgen. In tabel 4.10 is te zien dat van de verhuisberichten 35% elektronisch wordt afgehandeld. Meer dan 20% van de meldingen openbare ruimte wordt digitaal afgehandeld. Van de grofvuilmeldingen wordt eenderde elektronisch afgehandeld en wat betreft uittreksels uit het GBA kan gesteld worden dat meer dan 20% elektronisch gebeurt. Hieruit blijkt dat de registratiediensten in verhouding meer worden gebruikt dan transactiediensten. Over de aangeboden communicatiediensten is niets te zeggen. E-mailvolumes worden niet bijgehouden omdat veel e-mails direct naar ambtenaren gaan.

Tabel 4.10
Aantallen afnamen van elektronische diensten van gemeente Delft

	Elektronisch	Totaal	Verhouding
Aantal meldingen grofvuil	8450	26150	1:3
Aantal meldingen openbare ruimte	2276	20012	1:9
Aantal adreswijzigingen	3144	9836	1:3
Aantal uittreksels	1451	11965	1:8

Bron: Informant van Gemeente Delft

Net als bij gemeente Eindhoven duurt de helft van alle bezoeken aan de website van gemeente Delft erg kort. Ook hier is het gissen naar de oorzaak, maar het geeft wel aan dat de bezoekfrequenties eigenlijk geen relevante informatie opleveren. Een oorzaak zou kunnen zijn dat ambtenaren de gemeentesite als startpagina hebben, wat direct verklaart waarom maar een kwart van de bezoekers drie of meer pagina's bekijken. De meest gebruikte zoektermen op de site zijn: Vacatures, paspoort, parkeren, openingstijden, trouwen, grofvuil, uittreksel, belastingen, verhuizen, inschrijven, rijbewijs, geboorte.

Bij gemeente Rheden is het al een tijd mogelijk producten aan te vragen via de website. Na aanvraag van gegevens hierover werd het volgende medegedeeld: *“In de praktijk is gebleken dat nog geen enkele aanvraag voor het leveren van een product is binnen gekomen. Pas in juli 2005 kwamen we erachter dat dit een technisch probleem bleek, dat in de organisatie niet eerder was ontdekt.”* Gemeente Rheden heeft wel bijgehouden hoeveel klantencontacten er via welk kanaal plaats vonden:

Tabel 4.11
Klantencontacten bij gemeente Rheden via verschillende kanalen 2003 en 2004

	2003	2004
Balie	7838	9520
Telefoon	24175	31055
E-mail	849	2750

Bron: Informant van Gemeente Rheden

Het e-mailverkeer is in een jaar tijd verdrievoudigd. Dit heeft op het telefoon- en balieverkeer, dat ook is toegenomen, nog geen invloed. Zie tabel 4.11 Toename van het telefoonverkeer kan worden verklaard doordat per januari 2004 een telefoonteam in het leven is geroepen, waar iedere burger met vraag of klacht terecht kan. Ze geven zelf aan dat de groei van het balie- en telefoonverkeer waarschijnlijk niet ligt aan het feit dat diensten elektronisch kunnen worden afgehandeld (en dit een tijd niet werkte).

De website van Beverwijk wordt gemiddeld 15.000 maal bezocht per maand. Vijftien procent van de bezoekers gaat ook naar de productencatalogus. Hiervan gebruikt weer 6% daadwerkelijk een formulier. Sinds de mogelijkheid bestaat om online een uittreksel van het geboorteregister aan te vragen (1-7-2004) is dit 140 maal gebeurd. Een digitaal uittreksel (mogelijk sinds 1-7-2005) is nog niet aangevraagd. Voor een directe vergelijking met traditionele diensten zijn er te weinig gegevens voorhanden, maar volgens gemeente Beverwijk is de verhouding grofweg 95%:5%.

Gemeente Hogeveen deed een experiment met interactieve beleidsvorming. Op de website van de gemeente werd in 2001 de mogelijkheid geboden online te participeren in het democratisch proces middels een digitaal spreekuur of via de Hogeveen discussie. Voor het digitale spreekuur was aanmelding niet nodig. Iedereen kon meepraten of toekijken, waarbij de geleverde bijdragen werden gescreend door een webmaster. De bedoeling was dat het spreekuur drie tot zes keer per jaar zou plaatsvinden. In 2001 lag het maximum aantal bezoekers rond de 40. Dit aantal is na 2001 niet meer gestegen. Sinds 8 oktober 2003 is het digitale spreekuur niet meer actief. De reden is volgens een contactpersoon van de gemeente dat de belangstelling niet overweldigend is en er allerlei andere prioriteiten liggen. Voor de discussie moest een bezoeker zichzelf wel aanmelden. Op 3 september 2001 waren er 74 leden aangemeld (0,14% van de inwoners). Verder bleek dat er drie leden van het discussieforum (anders dan raadsleden of wethouders) verantwoordelijk waren voor meer dan de helft van de geplaatste berichten (van 't Hoff, 2005). Over de participanten van zowel het digitale spreekuur als het discussieforum kon gezegd worden dat dit veelal burgers zijn die ook in offline politieke situaties participeren (van 't Hoff, 2005).

Een vergelijkbaar verhaald geldt voor gemeente Dongen. Hier strandde een chatsessie met de burgemeester op gebrek aan enthousiasme. Op de site stond in december 2004 vermeld dat de burgemeester elke week op dinsdagavond voor een chatsessie online is. Na doorlikken blijkt dat echter de chat al een half jaar 'wegens omstandigheden is vervallen'. De logfile van de laatste chatsessie van de burgemeester op 30 maart 2004 bevat als eerste zin 'Goedenavond en hartelijk welkom' en als tweede en laatste zin: 'Ik ga nu sluiten' (Advies.overheid, 2005).

4.5.3 Kleine gemeenten

Van de kleinste gemeenten heeft inmiddels ook het grootste deel een online productencatalogus. Gemeente Aalburg heeft deze inmiddels ver uitgewerkt waardoor hoog wordt gescoord in de monitor. Aalburg heeft een digitaal gemeenteloket met ongeveer 300 gemeentelijke producten en diensten, en een digitale gemeentewinkel waar 11 producten en diensten digitaal aangevraagd en ook online betaald kunnen worden via DigiD authenticatie. Verder hebben ze een 50-tal formulieren waarmee een product of dienst digitaal kan worden aangevraagd. Met het digitale WOZ-loket kunnen burgers toegang krijgen tot hun WOZ gegevens en bestaat de mogelijkheid om bezwaar in te dienen. Ook biedt de gemeentesite de mogelijkheid tot chatten, discussies en enquêtes. Maar net als voor de meeste gemeentes geldt, worden ook hier de gebruiksfrequenties van de diensten niet nauwkeurig bijgehouden. Alleen de gegevens uit een statistiekprogramma zijn voor handen. Dit geeft wel een beeld van het aantal bezoekers, maar het blijft onduidelijk welke diensten ook daadwerkelijk gebruikt worden. Er zijn geen gegevens over de bezoekers en er wordt ook niet bijgehouden wat de verhoudingscijfers zijn over het elektronische gebruik ten opzichte van de traditionele diensten.

Een tweede gemeente die wellicht meer representatief is voor de kleinere gemeentes in Nederland is Andijk. Deze gemeente heeft een webmaster die per week 16 uur ter beschikking heeft voor de ontwikkeling van de website. De overige tijd doet hij ander communicatiewerk. De webmaster geeft aan dat hij als leidraad de website advies.overheid volgt, maar ook de informatiekracht van commerciële sites, met in het achterhoofd het pragmatische principe 'beter goed gepikt dan slecht bedacht'. De gemeentesite krijgt wekelijks ongeveer 700 bezoekers, waarbij vooral de nieuwtjes worden gelezen. Het aantal inwoners is 6.400. Het principe dat aangehouden wordt is: goed is goed genoeg en overdaad schaadt. Een voorbeeld van overdaad noemt de webmaster de poll en forum functies. Deze hebben een jaar op de site gestaan, maar zijn verwijderd nadat peilingvragen steeds minder relevant werden en de forums niet werden bezocht. Ook enquêtes worden op de site zelden georganiseerd omdat zij hiervoor betere middelen hebben: een recente klantvriendelijkheidsenquête waarbij formulieren persoonlijk werden bezorgd en afgehaald had een respons hoger dan 80%. De webmaster geeft verder aan dat hij wel fotowedstrijden organiseert en dat er op de site ook ingespeeld wordt op latente interesses en zaken die bewoners echt ter harte gaan. De rekenmodule voor huursubsidie en online OZB taxatierapporten trekken veel belangstelling. Voor nieuwkomers zal eind 2005 een CD-Rom met informatie, ondermeer videobeelden over de gemeente en een complete versie van de

website en de digitale gemeentegids ter beschikking gesteld worden. Tevens ligt er het plan om in 2006 de raadsvergadering digitaal uit te zenden (per vergaderonderdeel een dag later).

De belangrijkste redenen die burgers van Sint Michielsgestel aanvoeren om gebruik te maken van de website zijn het opzoeken van openingstijden, het bekijken van actueel nieuws en nieuwsgierigheid. Van de meeste mogelijkheden die op de website worden aangeboden heeft men nog weinig gebruik gemaakt. Het feit dat nieuwsgierigheid het hoogste scoort geeft aan dat de meeste bezoekers van de website niet echt een duidelijke reden hebben voor het bezoeken van de gemeentelijke website of geen idee hebben wat ze kunnen verwachten van de website. Van de internetgebruikers is slechts 44% op de hoogte van het bestaan van het digitale loket. De gemeente zelf concludeert hieruit dat de kennis over het digitale loket laag is omdat dit loket al bijna twee jaar online is. Van de 44% van de burgers die bekend zijn met het digitale loket heeft 70% nog nooit gebruik gemaakt van de producten en diensten die op de website te vinden zijn. Ouderen gaven aan dat persoonlijk contact voor hen erg belangrijk is.

4.6 Overheid.nl en Mijnoverheid.nl

Een van de laatste ontwikkelingen op het gebied van de elektronische overheid is Mijnoverheid.nl. Bij dit concept wordt gesproken over elektronische dienstverlening tussen overheid en burger, vormgegeven vanuit één persoonlijk portaal. Mijnoverheid.nl gaat over één toegangspoort voor de overheid op het internet, of andere elektronische media zoals de mobiele telefoon. In dit portaal komen de vele overheidsorganisaties en politieke instellingen samen zodat zij snel en makkelijk toegankelijk zouden zijn. Dit concept is een samenvoeging van alle verkeerspatronen, zodat er van integratie gesproken kan worden. Het betreft een combinatie van alle diensten op alle niveaus waarmee de trend van persoonlijke domeinen wordt doorgezet. In de alinea's hieronder worden twee diensten beschreven die een eerste aanzet vormden voor deze ontwikkeling. In de conclusie worden ten slotte kritische kanttekeningen geplaatst en worden deze ontwikkelingen bekeken vanuit het de actuele status van elektronische overheidsdienstverlening.

Een eerste ontwikkeling die samenhangt met het ontstaan van de gedachte van het ene portaal is de introductie van het gemeenschappelijke systeem voor overheidsinstellingen 'DigiD'. Sinds één januari 2005 kunnen burgers met dit systeem met één naam en wachtwoord bij verschillende instanties terecht. Als een burger zich aanmeldt ontvangt hij of zij binnen vier werkdagen een brief in huis met naam en wachtwoord waarmee ingelogd kan worden. Een informant bij het ICTU leverde relevante cijfers met betrekking op DigiD. In totaal hebben tussen één januari en één augustus 2005 ongeveer 47.000 burgers zelf een DigiD-gebruikersnaam aangevraagd. In diezelfde periode hebben aangesloten partijen voor ongeveer 81.000 burgers proactief een DigiD-gebruikersnaam aangevraagd. Proactief aanvragen betekent dat een aangesloten organisatie voor haar gebruikers een DigiD-gebruikersnaam aanvraagt (in plaats van dat een gebruiker deze zelf aanvraagt). Het kan namelijk zijn dat een organisatie zelf al een gebruikersnaam met wachtwoord aan klanten heeft uitgegeven en vervolgens overstapt op DigiD (gebruikersnamen worden omgezet naar

een DigiD-gebruikersnaam waarbij de gebruiker wel zelf de naam dient te activeren). Ook is het mogelijk dat organisaties zelf een gebruikersnaam voor een burger aanvragen. De SVB bijvoorbeeld stuurt al haar klanten (ontvangers van AOW) die 64½ worden proactief een gebruikersnaam die ze zelf moeten activeren. Van alle aanvragen (zelf en door organisatie totaal meer dan 128.000 personen) hebben ongeveer 39.000 burgers hun gebruikersnaam daadwerkelijk geactiveerd. Enerzijds wordt dit lage aantal veroorzaakt doordat er tijd kan zitten tussen het ontvangen van de activeringscode en het daadwerkelijk activeren, maar ook worden soms namen aangevraagd voor klanten die bijvoorbeeld geen computer en/of internet hebben.

Een tweede voorbeeld van een overkoepelend orgaan is de website overheid.nl. Deze site dient als informatieportaal met voornamelijk allocutie en consultatiediensten. Overheid.nl dient als wegwijzer bij het vinden van overheidsinformatie. Op de site kan gezocht worden met zoektermen waarna de burger naar de juiste instantie wordt doorverwezen. De frequenties van de door de bezoeker ingetypte zoekwoorden kunnen een indruk geven van wat burgers daadwerkelijk doen op overheidsites en naar welke informatie zij het meest op zoek zijn. In onderstaande tabel staan de aantallen van zoektermen in de periode één juni tot 15 juli 2005.

Uit tabel 4.12 op de volgende bladzijde blijkt dat vooral actuele zaken aanleiding zijn tot het gebruik van de overheid.nl zoekmachine. In juli staan bijvoorbeeld zowel ‘spaarloon’ als ‘grondwet’ in de top vijf. Veel termen suggereren ook dat mensen niet goed weten hoe ze moeten zoeken. Het woord ‘salaris’ bijvoorbeeld wordt veel ingetikt, waarmee mensen in veel gevallen specifieke informatie denken te vinden met dit enkele woord. Kuys (2005) concludeert in een intern onderzoek dat uit het geheel van zoektermen niet werkelijk een inhoudelijke samenhang te herleiden valt. Het aantal unieke bezoeken (niet bezoekers) aan de site van Overheid.nl bedroeg in de maand juni 2005 279.767. Het aantal ingevoerde zoektermen voor de periode van 1 juni tot half juli 2005 is gelijk aan 10.557, genomen over de hele site van Overheid.nl. Voor een kleine deelverzameling met de meest frequente zoektermen is bekend op welke pagina in de site zij zijn ingetypt. Verder zijn er geen gegevens over volgorden in het gebruik en kan ook geen relatie met een unieke bezoeker worden gelegd. Dit maakt de verzameling zoektermen tot een amorf geheel. Deskundig geformuleerde zoektermen (‘besluit rechtspositie centrale directies’) komen voor naast blinde pogingen om tot een treffer te geraken (‘splitsing cao’ of ‘beste basisscholen Limburg’). De term ‘splitsing cao’ levert veel treffers over CAO’s op, maar geen verband met wat voor splitsing dan ook. Bij gebrek aan contextgegevens voor de zoektermen kan dus niet, zoals dat voor (stukken) tekst wél kan, iets worden geconstrueerd wat lijkt op een idee van een samenhang of op een gearticuleerde informatiebehoefte (Kuys, 2005).

Tabel 4.12

Zoektermen in Overheid.nl in de periode 1 juni 2005 – 15 juli 2005.

Nr.	Zoekterm	Aantal	Nr.	Zoekterm	Aantal
1	'diefstal'	9707	40	'wia'	135
2	'grondwet'	7866	41	'studiefinanciering'	135
3	'cao'	1034	42	'schoolvakanties'	134
4	'spaarloon'	990	43	'salarisschalen'	132
5	'paspoort'	607	44	'concurrentiebeding'	132
6	'Burgerlijk Wetboek'	389	45	'inburgering'	131
7	'minimumloon'	388	46	'arbo'	130
8	'vacatures'	355	47	'Ministers'	128
9	'salaris'	354	48	'schoolvakantie'	124
10	'huursubsidie'	343	49	'domeinen'	123
11	'subsidie'	323	50	'wet milieubeheer'	122
12	'bouwbesluit'	273	51	'gemeente'	119
13	'referendum'	238	52	'vrom'	118
14	'subsidies'	232	53	'woningwet'	118
15	'burgelijk wetboek'	228	54	'cao detailhandel'	118
16	'wao'	226	55	'WHW'	118
17	'BPR'	223	56	'pensioen'	117
18	'rijbewijs'	208	57	'bijstand'	117
19	'Staatsblad'	206	58	'mistachterlicht'	114
20	'onderwijs'	204	59	'WWB'	113
21	'staatscourant'	198	60	'inenting'	112
22	'identiteitskaart'	194	61	'uitkering'	112
23	'kinderopvang'	189	62	'zorgstelsel'	112
24	'Binnenvaartpolitiereglement'	184	63	'ziekenfonds'	111
25	'belasting'	182	64	'memorie van toelichting'	110
26	'aow'	181	65	'aanbesteding'	110
27	'<mzd:query />'	180	66	'algemene wet bestuursrecht'	110
28	'ARBOWET'	169	67	'wegenbelasting'	109
29	'kamerstukken'	167	68	'rvv'	109
30	'wetten'	165	69	'kamervragen'	108
31	'wmo'	161	70	'ambassade'	106
32	'spaarloonregeling'	158	71	'ziektewet'	104
33	'ministeries'	156	72	'vakantie'	103
34	'awbz'	154	73	'basisverzekering'	103
35	'Awb'	149	74	'jurisprudentie'	103
36	'warenwet'	149	75	'bouwvergunning'	102
37	'voertuigreglement'	143	76	'Zorgverzekeringswet'	102
38	'vacature'	139	77	'ouderschapsverlof'	101
39	'gemeentewet'	138	78	'planschade'	101

Bron: Kuys, 2005

4.7 Conclusies en lacunes t.a.v. toepassingen

- *Cijfers over het daadwerkelijke gebruik zijn moeilijk verkrijgbaar*

Het aanleveren van relevante informatie bleek vooral bij de provincies en gemeenten problematisch en beperkte zich vaak alleen tot webstatistieken, die weinig zeggen over het daadwerkelijke gebruik. Hierbij hanteren de instellingen onderling een verschillend beleid voor het bijhouden van gegevens.

- *Informatiediensten worden het meest gebruikt en registratiediensten en transactiediensten slechts mondjesmaat*

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat veruit het grootste deel van de burgers voornamelijk gebruik maakt van allocutie en consultatiediensten. Dit geldt voor zowel voor nationaal, provinciaal als gemeentelijk niveau. Bij gemeentes lijkt informatie in de beleidsthema's leven en bouwen en wonen populair, maar worden ook adressen en telefoonnummers veel gezocht. Nationaal worden vraag en antwoord modules succesvol gebruikt, en ook bij de politieke informatievoorziening lijkt er vooruitgang geboekt. De aangeboden

transactiediensten worden veel minder gebruikt, ofschoon ze nog relatief eenvoudig zijn. Echte geavanceerde diensten worden nog niet aangeboden, maar bij het Mijndomein-principe van de IB-groep kan er wel al gesproken worden van de integratie van informatie, registratie, transactie en communicatiediensten. Ook hier geldt dat de aangeboden diensten nog niet vergelijkbaar zijn met een ondertussen gebruikelijk niveau van diensten in e-commerce. Succesvolle transactiediensten bij de overheid zijn relatief eenvoudige diensten zoals het aanvragen van een uittreksel van het geboorteregister bij het GBA.

- *De door burgers meest gewenste communicatiedienst (e-mail) is nog geen volwassen communicatiedienst.*

E-mail is de belangrijkste communicatiedienst (en de meest succesvolle elektronische applicatie) maar wordt nog niet bij alle overheidsinstellingen gebruikt. Enkele organisaties aarzelen met het aanbieden, waarschijnlijk omdat zij niet weten om te gaan met de overstelpende hoeveelheden vragen en verzoeken die hier het gevolg van zouden kunnen zijn. Op nationaal niveau wordt er bijvoorbeeld gebruik gemaakt van vraag en antwoord applicaties, maar specifieke e-mail adressen worden weinig gegeven. Daar waar e-mail wordt aangeboden is de non-respons gemiddeld hoog: 20-30%. Het lijkt er sterk op dat het gebruik van e-mail achterblijft bij de mogelijkheden. Wel is er een tendens waar te nemen waarbij het gebruik van (en onderzoek naar) e-mail meer aandacht krijgt.

Online afspraken maken is een andere populaire communicatiedienst, hoewel de meeste mensen wel graag de zaak aan de balie afhandelen. Wat deliberatie betreft kan gesteld worden dat alleen de politieke elite mee lijkt te willen te doen. Mensen die niet aan beleidsvorming willen participeren worden door een online aanbod niet gemotiveerd om dit nu wel te gaan doen.

- *Traditionele kanalen blijven belangrijk*

De gepresenteerde tabellen en cijfers wijzen er op dat traditionele kanalen voor overheidsdienstverlening niet afnemen door de inzet van elektronische diensten. In enkele gevallen is er zelfs sprake van een toename. Hieruit blijkt dat van vervanging nog geen sprake is en dat online dienstverlening momenteel meer een aanvulling lijkt te zijn met als belangrijkste functie informatievoorziening. Tevens blijkt uit de gepresenteerde cijfers en onderzoeken bij gemeenten dat burgers graag persoonlijk contact hebben. De resultaten van de inventarisatie geven voeding aan de strategie van een *multichannel benadering* van overheidsdienstverlening. De rondgang bij overheidsdiensten gaf de onderzoekers de indruk dat de meeste diensten daar ieder hun eigen invulling aan geven. Ondanks deze positieve ontwikkeling is er evenwel nog geen sprake van een expliciete en goed doordachte strategie.

- *Ontwikkeling van een alomvattend Mijnoverheid.nl zonder gefundeerde kennis over de behoeften van burgers is riskant*

De overheid mag best een idee hebben waar elektronische dienstverlening in de toekomst naar toe gaat, maar dient ook reëel te zijn over wat het op dit moment voorstelt. Het zijn voornamelijk consultatie- en allocutiediensten die worden gebruikt en enkele diensten blijven

hangen tussen registratie en transactie. Mijnoverheid.nl bevindt zich momenteel ook in de fase van de integratie van informatiediensten door goede verwijzingsfuncties te ontwikkelen. De richting die Mijnoverheid.nl lijkt op te gaan gaat echter vele stappen verder: zowel meer communicatiediensten als meer transactiediensten en dit geïntegreerd in een allesomvattend domein. Om hierin te slagen moet er in elk geval een switch van aanbod naar vraag plaatsvinden. Het is de vraag of hiervoor op dit moment voldoende kennis beschikbaar is.

Bij het ontwerpen van een persoonlijk domein in het kader van de verdere ontwikkeling van Mijnoverheid.nl wordt erg veel verondersteld van de wensen en vaardigheden van burgers. De inventarisatie van gegevens in dit rapport wijst er niet op dat dit niveau bij de grote meerderheid van burgers aanwezig is. Verder is er weinig bekend over bijvoorbeeld de manier waarop burgers vragen formuleren en is niet bekend welke paden groepen van burgers doorlopen bij het zoeken naar overheidsinformatie.

- *Er blijkt zeer weinig bekend te zijn over de daadwerkelijke wensen en mogelijkheden van burgers met betrekking tot elektronische diensten.*

Een tamelijk complexe dienst als de elektronische belastingaangifte is een groot succes, ook al is de burger aanvankelijk behoorlijk gepushed tot het gebruik hiervan. Dit betekent dat het aanbieden van deze diensten wel kan werken. Een sleutel voor succes is de *aantrekkelijkheid* van de aangeboden diensten. Vooralsnog lijkt er weinig bekend te zijn over wat een aantrekkelijke dienst voor burgers is en over de daadwerkelijke wensen en mogelijkheden van burgers met betrekking tot elektronische diensten.

Het volgende onderzoek verdient aanbeveling:

- *Onderzoek naar standaarden en monitors die kunnen zorgen voor een systematische registratie van het gebruik van elektronische overheidsdiensten bij de verschillende lagen en diensten van de overheid.*

In dit inventariserend onderzoek is met grote moeite uit verschillende fragmenten een totaalbeeld van het gebruik gecreëerd. Harde, systematische en continu verzamelde gegevens van overheidsdiensten zijn niet voorhanden. Voor een verdere professionalisering van elektronische overheidsdienstverlening is het noodzakelijk dat de verschillende lagen en diensten van de overheid systematisch het gebruik van hun elektronische diensten gaan bijhouden. Voor de vergelijkbaarheid hiervan verdient het aanbeveling te zoeken naar gezamenlijke standaarden en monitorinstrumenten. Een onderzoek met als doel het opzetten van een kader voor dergelijke instrumenten is raadzaam. Dan kunnen instellingen onderling ook vergeleken worden middels een standaardisatie.

- *Onderzoek naar de gebruikers van elektronische overheidsdiensten en de belemmeringen die zij ondervinden.*

Gebruikers van elektronische overheidsdiensten worden zelden nauwkeurig geïdentificeerd. Uit voorgaande hoofdstukken en uit een algemeen opinieonderzoek van Dialogic uit 2004 ontstaat het beeld dat het vooral mensen met een hogere opleiding en inkomen en een lagere leeftijd betreft. Uit het onderzoek van Buning & Webbers (2004) blijkt zelfs dat mensen met

een lagere opleiding niet alleen veel minder gebruik maken van elektronische overheidsdiensten, maar dat dit gebruik zelfs daalt. In bijna alle gevallen is het geheel onbekend wie de gebruikers per toepassing zijn.

Voor de overheid is het raadzaam een algemeen onderzoek te doen naar de gebruikers van overheidsdiensten en de belemmeringen die zij ondervinden. Meer specifiek zouden overheidsdiensten zelf het gebruik systematisch moeten gaan bijhouden. Dit kan gebeuren door dit in bestaande monitoren van de (kwaliteit van) dienstverlening op te nemen. Men zou ook profielen kunnen gaan maken van geregistreerde gebruikers op basis van een ex post survey.

Helaas zijn er geen tijdreeksen beschikbaar van het gebruik van elektronische diensten. De voorgaande inventarisatie suggereert dat het gebruik van de verschillende toepassingen verder uiteenloopt. Mensen met verschillende beroepen, opleidingen, leeftijd en geslacht gebruiken andere toepassingen. Meer geavanceerde toepassingen worden slechts door een kleine minderheid van de burgers gebruikt. Te verwachten is dat vooral de hoger opgeleiden de meer geavanceerde toepassingen benutten. Voor toekomstig beleid is het echter belangrijk ook rekening te houden met groepen die echt buiten de boot vallen als het gaat om elektronische dienstverlening. Wat zijn hun belemmeringen in het gebruik precies, afgezien van een gebrekkige fysieke toegang en een gebrek aan digitale vaardigheden zoals in de vorige hoofdstukken behandeld.

Om beter de verschillen tussen gebruikers en niet-gebruikers weer te geven moet duidelijk worden wat mensen met ICT doen in het dagelijkse gebruik, wat voor gevolgen dit heeft voor hun gedrag en voor hun persoonlijk leven. Wanneer en hoe vaak communiceert de burger met de overheid, wat is de directe aanleiding en welke kanalen worden daarvoor bij voorkeur gekozen?

- *Onderzoek naar bevorderende en belemmerende factoren bij het aanbod en het gebruik van elektronische registraties en transactiediensten*

Echte registratie- en transactiediensten worden maar mondjesmaat aangeboden en gebruikt waarbij de Informatiebeheer Groep het succesvolste voorbeeld is. Het succes van deze organisatie is grotendeels te wijten aan het feit dat de klanten voornamelijk studenten zijn die geen representatieve afspiegeling van de bevolking vormen. De belastingaangifte is een transactie die online lijkt te werken. Helaas is er weinig bekend over hoe de aangifte plaats vindt. Zowel bij de Belastingdienst als de Informatiebeheer Groep neemt het aantal telefonische aankiezingen en het bezoek aan de balie toe. Hierbij rijst de vraag of de doorsnee burger meer geavanceerde diensten wel kan en wil gebruiken. Vooral de eenvoudige informatiediensten worden geraadpleegd. Het is mogelijk dat de diensten competenties veronderstellen die mensen niet hebben. Indien een instantie complexere diensten gaat aanbieden, lijkt het aantal vragen toe te nemen.

- *Onderzoek naar de gewenste toepassingen binnen elektronische overheidsdiensten*

Slechts 23% van de burgers maakt gebruik van websites van de overheid, waarbij een groot deel niet direct geïnteresseerd lijkt in het betreffende medium maar dit meer ziet als ingang tot een ander kanaal. Men zoekt bijvoorbeeld alleen telefoonnummers en adresinformatie. De vraag rijst wat mensen binnen een bepaalde elektronische dienst precies willen bereiken. De gebruiksfrequenties van postbus51 en stemwijzer duiden op een zekere behoefte aan informatie, maar het gebruik van elektronische diensten bij gemeenten valt tegen. Wellicht is het voor gemeenten een beter idee om zich te concentreren op enkele diensten waarvan bekend is dat de burger ze online zou willen gebruiken. Duidelijke 'triggerapplicaties' zijn bijvoorbeeld het aanvragen van een uittreksel van het GBA, het doorgeven van een verhuizing en de verlenging van paspoort en rijbewijs. Momenteel wordt een dergelijke strategie belet door het overheersende aanbodperspectief waarin men slechts hoog scoort als men zoveel mogelijk elektronische diensten aanbiedt.

- *Onderzoek naar een multichannel benadering als strategie van overheidsdienstverlening*

Uit deze inventarisatie komt de indruk naar voren dat een strategie van rechtstreekse vervanging van traditionele door elektronische diensten en het boeken van besparingen langs deze weg op onjuiste veronderstellingen gebaseerd is. Een multichannel benadering waarbij kanalen ieder op hun merites beoordeeld worden en bij elkaar aansluiten ten einde alle doelgroepen en doelstellingen van dienstverlening te bereiken kan zowel meer effectief als meer efficiënt zijn en als zodanig op termijn wellicht meer besparingen opleveren. Meerdere diensten geven op dit moment invulling aan zo'n benadering volgens eigen behoefte en op geheel eigen wijze. De strategie is echter niet expliciet en ontbeert kennis met betrekking tot de vergelijking van kanalen en hun mogelijke onderlinge aanvulling of integratie. Op dit punt zou strategisch onderzoek gedaan kunnen worden dat zich baseert op de meest recente kennis uit de wetenschappen van media, communicatie en bestuurskunde.

- *Onderzoek naar de mogelijkheden en het gebruik van mobiele diensten*

Mobiele allocutiediensten worden tot op heden weinig ingezet in de overheidsdienstverlening. De voorlichting heeft wel zijn oog laten vallen op het gebruik van SMS. Een eerste toepassing is de rampenbestrijding in gemeenten zoals Rotterdam. Van meer geavanceerde mobiele informatiediensten hoeft op korte termijn echter niet veel verwacht te worden. In de voorgaande hoofdstukken werd aangegeven dat zij nog weinig gebruikt worden. Ook het gebruik van SMS voor allocutie heeft zijn grenzen. Hier bestaat het gevaar dat er sneller dan verwacht gesproken gaat worden van SPAM omdat steeds meer bedrijven in instellingen dit kanaal zullen gaan gebruiken. Dit gebeurt nu al voor reclamedoelinden. Het wordt dan een probleem om daadwerkelijk toegang te krijgen tot de burger bij urgente zaken. Toch mag het kanaal van de mobiele informatiediensten zeker niet afgeschreven worden. Computerapparatuur zal steeds kleiner en mobieler worden en overal verbonden met telefonie en internet. De toekomstige mogelijkheden van mobiele informatie en transactiediensten in de overheidsdienstverlening kunnen geïnventariseerd worden. Hierbij is een doelgroepbenadering in termen van een te verwachten volgorde van groepen bij de acceptatie van deze diensten heel belangrijk.

5. INHOUD EN VORMGEVING

5.1 Inleiding

Als burgers daadwerkelijk gebruik maken van de aangeboden elektronische overheidsdiensten kunnen zij kennis nemen van de inhoud en vormgeving. Hierbij horen de volgende onderzoeksvragen:

- *Wat zijn de inhoudelijke kenmerken van de aangeboden elektronische overheidsdiensten?*
- *Wat bieden zij meer of minder dan de traditionele informatie-, registratie-, transactie-, en conversatiediensten?*
- *Wat is de kwaliteit van de vormgeving van elektronische overheidsdiensten (duidelijkheid informatie- en navigatiestructuren, multimediale inrichting, aantrekkelijke visualisering)?*

Het ontstaan van de elektronische overheid is mede in gang gezet door de veronderstelling dat nieuwe media veel voordelen bieden ten opzichte van traditionele media. Bij de eerste twee vragen wordt vooral ingegaan op de voor- en nadelen van elektronische kanalen en wat deze kanalen meer bieden dan de traditionele. In paragraaf 5.2 worden hiertoe de inhoudelijke kenmerken van elektronische overheidsdiensten beschreven en vergeleken met de kenmerken van de traditionele diensten. Uit de inventarisatie in het vorige hoofdstuk bleek dat het voornamelijk allocutie en consultatiediensten zijn waarvan burgers gebruik maken. Van echte transacties is nog weinig sprake. Door de kenmerken en capaciteiten van de nieuwe media te bestuderen kunnen er wellicht mogelijke oorzaken aangedragen worden voor de lage gebruiksfrequenties van deze diensten.

Naast kenmerken van de elektronische diensten speelt kwaliteit ook een belangrijke rol. Indien bij het ontwerp van de diensten geen rekening wordt gehouden met de gebruiker, is de kans groot dat burgers geen gebruik zullen maken van elektronische overheidsdiensten, ofschoon zij misschien wel de motivatie en de fysieke toegang hebben en over de nodige vaardigheden beschikken. De derde vraag kan worden beantwoord aan de hand van kwaliteitsonderzoeken en uitgevoerde inhoudelijke evaluaties. Deze komen in paragraaf 5.3 aan bod.

5.2 Inhoudelijke kenmerken van elektronische overheidsdiensten

Er kunnen globaal vier typen dienstverleningskanalen worden onderscheiden: Persoonlijk, schriftelijk, elektronisch en telefonisch. De Media Richness Theory, het Social Influence Model en de Channel Expansion Theory hebben als overkoepelend element dat de vier typen dienstverleningskanalen in rijkdom verschillen, waarbij persoonlijke kanalen als het rijkst worden beschouwd, gevolgd door de telefoon, elektronische kanalen en geschreven kanalen. Door de verschillen in rijkdom zijn de verschillende kanalen geschikt voor verschillende taken. Hierbij zijn persoonlijke kanalen meer geschikt voor complexe taken, geschreven voor onzekere relatief simpele taken en telefoon en elektronische kanalen ergens

daar tussenin. Van Dijk (2001) maakt onderscheid in verschillende communicatiecapaciteiten van oude en nieuwe media:

- *Snelheid*. Dit is een van de sterkste eigenschappen van de nieuwe media. Het is mogelijk grote communicatie-afstanden in korte tijd te overbruggen.
- *Bereik*. De nieuwe media maken een potentieel geografisch en sociaal bereik zeer groot. Maar zoals het daadwerkelijke gebruik (zoals hier geïnventariseerd) laat zien, moet dit niet worden overschat. Er zal altijd een groep zijn die niet kan worden bereikt.
- *Opslagcapaciteit*. Digitale media bieden de mogelijkheid tot het op slaan van zeer veel inhoud in vergelijking met gedrukte en analoge media.
- *Naauwkeurigheid*. De exactheid van nieuwe media is in vergelijking met telefoon en face-to-face communicatie, waarbij de signalen vaak voor meerdere uitleg vatbaar zijn, veel groter.
- *Selectiviteit*. Deze capaciteit is erg laag bij face-to-face waar afspraken en/of afzonderingen van personen gemaakt moeten worden. Telefoon was het eerste selectieve medium, maar nieuwe media versterken dit nog eens door automatische contactlegging, verzending, ontvangst en interactiviteit.
- *Interactiviteit*. Het niveau van interactiviteit benadert niet die van face-to-face communicatie. E-mail bijvoorbeeld verloopt niet synchroon. Het niveau van interactiviteit blijft laag door beperkingen van hardware en software. Wederzijds begrip is voorbehouden aan alleen mensen.
- *Stimulusrijkdom*. Ook deze is laag bij de nieuwe media. Geen enkele nieuwe media kan hier worden gelijk gesteld aan face-to-face communicatie.
- *Complexiteit*. De complexiteit van de activiteiten die via internet kunnen plaatsvinden is laag. Goed contacten leggen en onderhouden, vragen stellen, informatie uitwisselen en afspraken maken is geen probleem, maar voor complexere taken als het vormen van besluiten, het onderhandelen of het uitwisselen van vertrouwelijke informatie zijn nieuwe media veel minder geschikt.

De digitale media zijn relatief sterk in de eerstgenoemde capaciteiten en relatief zwak in de laatstgenoemde.

De in het eerste hoofdstuk gedefinieerde verkeerspatronen kunnen gekoppeld worden aan bovenstaande communicatiecapaciteiten. Het is dan mogelijk belemmerende en bevorderende factoren te identificeren die het gebruik van elektronische diensten beïnvloeden.

- *Informatiediensten*

Het grootste deel van de elektronische overheidsdiensten bestaat momenteel uit allocutie en consultatiediensten. Door de hoge opslagcapaciteit van het internet is het mogelijk een grote variëteit aan informatie aan te bieden. Deze informatie is actueel en kan onafhankelijk van tijd en ruimte snel worden geraadpleegd. Er wordt zowel op nationaal, provinciaal als op gemeentelijk niveau van deze capaciteiten gebruik gemaakt door veel overheidsinformatie

openbaar te maken voor burgers. Hierbij beperkt de aangeboden informatie zich niet alleen tot tekst, maar worden ook plaatjes, bewegend videobeeld en geluid ingezet zodat informatie op diverse manieren nauwkeurig en inzichtelijk gemaakt wordt. Het raadplegen van informatie op het internet vereist weinig interactie en is geen complexe opgave. De problematiek van uitwisseling van gegevens komt niet aan de orde en de implicaties voor de backoffice zijn minimaal.

Het aanbieden van overheidsinformatie biedt nog niet de garantie dat mensen deze informatie raadplegen. Een nadeel van de grote hoeveelheden aangeboden informatie op het internet en de ongecentraliseerde structuur van het medium is de betrouwbaarheid omdat ook buiten de gevestigde orde informatieverbreiding plaats vindt. Dit heeft echter ook het voordeel dat eenzijdige informatievoorziening wordt vermeden. Een ander probleem bij het aanbieden van grote hoeveelheden informatie is de selectie van relevante informatie. Vooral voor mensen met weinig informatieve en strategische vaardigheden wordt dit steeds moeilijker. Als laatste punt wordt hier genoemd dat het voor de overheid niet meevalt om de aangeboden informatie op de persoonlijke situatie toe te snijden. Veel informatie is wel aanwezig en bereikbaar, maar niet ontsloten vanuit de gedachtewereld van burgers (Kuys, 2005).

- *Registratie- en transactiediensten*

De voordelen van online registraties en transacties zijn beschikbaarheid, snelheid en onafhankelijkheid van tijd en ruimte, nauwkeurigheid en selectiviteit. Toch is er nog weinig sprake van complexe elektronische transactiediensten bij overheidsinstellingen. Daar waar deze diensten wel worden aangeboden, is het gebruik op enkele uitzonderingen na beperkt. Dat deze diensten weinig gebruikt worden kan vanuit inhoudelijk oogpunt verklaard worden door de communicatiecapaciteiten complexiteit, interactie en stimulusrijkdom. Transactiediensten zijn complexer van aard en vereisen een hoger interactieniveau. De interactiviteit die het internet biedt is laag, zeker in vergelijking met face-to-face communicatie. Het voltooien van een transactie vereist wederzijds begrip, zeker indien de transactie niet standaard, maar complex van aard is. Het ontvangen van een bevestiging is voor mensen dan enorm belangrijk. Communicatief gezien ligt hier een belangrijk probleem bij online dienstverlening. Dit ontvangen van een bevestiging geldt al voor het niveau van informatiedienstverlening. Aangeboden informatiediensten kunnen goed en uitgebreid zijn, maar mensen willen toch bevestiging of de aangeboden informatie op hen van toepassing is.

In het bovenstaande vinden we een aantal redenen waarom online informatieverstrekking en formulieren invullen (de belastingaangifte bijvoorbeeld) meer telefonisch advies en baliebezoek oproept in plaats van minder. Online media geven geen enkele vorm van bevestiging. Bovendien bieden zij vele wegen en keuzemogelijkheden (hyperlinks) waardoor de gebruiker niet zeker weet of hij/zij goed zit. Dit is een belangrijk verschil met schriftelijke formulieren die voorzien zijn van een duidelijke volgorde en uitleg. Aan de balie vindt er interactie plaats tussen de betrokken actoren. Bij elektronische dienstverlening vindt slechts een zeer beperkte vorm van interactie plaats. Dit is de reden waarom voor ingewikkelde

zaken als complexe transacties elektronische voorzieningen de traditionele kanalen niet rechtstreeks vervangen. Makkelijke zaken willen wel lukken, maar complexe zaken als bijvoorbeeld het regelen van een uitkering worden op zijn minst gedeeltelijk liever persoonlijk afgehandeld. Ook voor de uitwisseling van vertrouwelijke informatie zijn nieuwe media minder geschikt. Voor het overgrote deel van de bevolking is de werking van het internet (wat er achter de schermen gebeurt) een abstract fenomeen dat een zekere argwaan oproept.

Een ander verschil is dat fysieke balies een complete afhandeling van een vraag of dienst mogelijk maken binnen een relatief kort tijdsbestek. Bij veel websites is een complex proces (nog) opgeknipt in de tijd en wordt meer dan één kanaal gebruikt voor de afhandeling van de ene dienst (aanvraag, betaling en afname product).

- *Communicatiediensten*

De bekendste elektronische (communicatie)dienst is e-mail. Een unieke eigenschap van e-mail is dat de communicatie asynchroon verloopt waardoor mensen niet tijdgebonden en plaatsgebonden zijn om bijvoorbeeld vragen aan overheidsinstellingen te stellen. De complexiteit van e-mail is laag waardoor het gebruik relatief laagdrempelig is. Ondanks deze positieve eigenschappen is e-mail bij overheidsinstellingen nog geen volledig gewaardeerd communicatiemedium. Sommige instellingen willen het gebruik van e-mail met klanten en burgers helemaal vermijden door het aanbieden van vraag en antwoordapplicaties. Ook blijkt uit de benchmark responsnelheid (Advies Overheid monitor, 2004) dat de non-respons op algemene e-mails in 2004 rond de 20% lag en bij specifieke e-mails 30%. Burger@overheid vermoedt dat wanneer per e-mail gestelde vragen echt complex worden nog meer overheidsdiensten afhaken (dit gold voor maar liefst 48% van de gemeenten in een bepaald onderzoek (burger@overheid, 2005). Dit illustreert het grote nadeel van e-mail: de respons is vaak traag en non-verbale signalen ontbreken. De mate van interactiviteit is erg laag waardoor het lastig is dieper op materie in te gaan als zaken complex worden. Ook is de verkregen informatie vaak eenzijdig omdat directe terugkoppeling niet mogelijk is. Het genoemde voordeel van laagdrempeligheid, kan ook als nadeel gezien worden: de kans bestaat dat een instelling wordt overspoeld met vragen hetgeen non-repons als gevolg heeft. Verder is e-mail kwetsbaar voor technische storingen, hackers en virussen en is de juridische status ervan nog niet volledig gelijk aan geschreven en ondertekende brieven.

De tweede genoemde communicatiedienst is deliberatie. Het internet lijkt een geschikt kanaal voor discussies en uitwisseling van politieke meningen. Maar hier kan worden opgemerkt dat het niet duidelijk is wat er van elektronische discussies blijft hangen in het politieke en maatschappelijke bewustzijn van de deelnemers (van Dijk, 1999). Het internet is goed als medium om zich te informeren over discussies en zich hier zonder problemen in te mengen. De discussies zelf resulteren echter zelden in conclusies (van Dijk, 1999). Oorzaak kan zijn een slechte moderatie (waardoor het niveau onvoldoende is) en onduidelijkheid over wat er met de resultaten gebeurt. Maar ook een gebrek aan synchronisatie en interactiviteit. Tevens lijken de digitale media niet de kracht te bezitten om nieuwe deelnemers bij de

meningsuitwisseling te betrekken. Het blijft de politieke elite die zich bezig houdt met interactieve beleidsvorming. Voor complexe zaken als het vormen van besluiten, het onderhandelen of het uitwisselen van vertrouwelijke informatie zijn nieuwe media veel minder geschikt. In de praktijk zijn nog maar weinig activiteiten waar te nemen waaruit dat de inzet van het internet daadwerkelijk invloed heeft op het proces van interactieve beleidsvorming.

5.3 De kwaliteit van elektronische overheidsdiensten

Initiatieven van de overheid om de kwaliteit van overheidsdiensten te verbeteren zijn onder andere de Overheid.nl Webrichtlijnen en de kwaliteitsmonitor van Advies.overheid.nl. De Overheid.nl Webrichtlijnen behandelen voornamelijk technische eisen waaraan overheidssites moeten voldoen. Opdrachtgevers, bouwers en webmasters worden hiermee een handreiking geboden bij het ontwikkelen of vernieuwen van websites. De kwaliteitsmonitor van Advies.overheid.nl is de bekendste graadmeter waarin verschillende criteria worden gehanteerd die samen de kwaliteit van de elektronische diensten bepalen. Het positieve van deze ranglijst is dat er een competitieve sfeer gegenereerd wordt waarbij overheidsinstellingen er kunnen behalen met het verder ontwikkelen van elektronische diensten. De ranglijsten zijn geschikt ter stimulering waarbij het voornaamste doel het uitbreiden van de internetcommunicatie is (de Jong et al., 2004).

In de kwaliteitsmonitor worden websites beoordeeld aan de hand van een checklist met vijf aandachtspunten: Gebruikersvriendelijkheid, algemene informatie & actualiteit, bestuurlijke informatie, dienstverlening, en participatie. Van deze aandachtspunten zijn er vier vooral gericht op uitbreiding van de inhoud en interactiemogelijkheden op websites. Indien een website veel inhoud en interactiemogelijkheden biedt wordt er hoog gescoord. De manier waarop de informatie wordt aangeboden en de functionaliteit van de geboden interactiemogelijkheden lijken in de monitor minder relevant (de Jong et al., 2004). Het punt gebruikersvriendelijkheid, waar deze paragraaf zich vooral op richt, lijkt niet diep genoeg te graven als het gaat om de afstemming van de websites op beoogde bezoekers (de Jong et al., 2004).

Voor gebruikersvriendelijkheid werden in 2003 de volgende criteria gehanteerd:

- Kan er op de site naar informatie gezocht worden met een open zoekmachine?
- Kan er op de site naar informatie gezocht worden met een sitemap?
- Blijft een hoofdmenustructuur altijd zichtbaar binnen de hele site?
- Is altijd goed zichtbaar, waar je je als bezoeker in de website bevindt? (bijv. door broodkruimelnavigatie of constant zichtbare submenustructuur)
- Is bij eventueel aanwezige lange pagina's (meer dan twee schermen) de mogelijkheid van interne hyperlinks (binnen de pagina) beschikbaar?
- Is er een lijst met veelgestelde vragen (FAQ's) aanwezig?
- Is de website, tenminste deels, meertalig? (Engels of Duits)
- Biedt de site een uitleg- of helppagina?

- Bevat de website een link naar www.overheid.nl?

In 2004 is overgegaan op volledig geautomatiseerd onderzoek om de gebruikersvriendelijkheid te meten. Hierbij werd de set vragen aangepast omdat sommige checklist-punten moeilijk te operationaliseren zijn in geautomatiseerde zoekscripts. De volgende elementen zijn opgenomen:

- Bevat de website een zoekmachine?
- Bevat de website een sitemap?
- Bevat de website een lijst met veelgestelde vragen FAQ?
- Is de website voorzien van informatie/pagina's in het Engels?
- Bevat de website een helppagina?
- Bevat de site een link naar www.overheid.nl
- Bevat de website een privacystatement?

De meest recente lijst (2005/2006) is op een punt veranderd: Het punt 'Bevat de site een link naar www.overheid.nl' is verwijderd.

De voordelen van geautomatiseerd onderzoek zijn de snelheid waarmee resultaten verkregen worden en de lage kosten die ermee gemoeid gaan. Een nadeel is dat geautomatiseerd onderzoek technische toegankelijkheid vereist van de onderzochte websites. Het is mogelijk dat bepaalde onderdelen niet gevonden worden door het gebruik van onherkenbare namen. Het grootste probleem is echter dat de elementen in de checklists discutabel zijn. Er zijn punten die weinig met gebruikersvriendelijkheid te maken lijken te hebben (zoals de link naar de [overheid.nl](http://www.overheid.nl)-pagina) en over andere punten is gezaghebbende adviesliteratuur over website-ontwerp het niet eens (de Jong et al., 2004). Een voorbeeld van het laatste is terug te vinden in de lijst van 2003. Hier verdient een website punten met het gebruik van links binnen de webpagina. Dit wordt door usability goeroe Nielsen (2000) zoveel mogelijk afgeraden. Ook geldt dat het aanbieden van een slechte zoekmachine de kwaliteit van een website niet ten goede komt. Volgens de Jong et al. (2004) is de definitie van gebruikersvriendelijkheid in de lijst oppervlakkig. Gebruikersvriendelijkheid concentreert zich in de monitor vooral rondom de vraag of bepaalde kenmerken van sites of hun onderdelen aanwezig zijn. Over de manier waarop er uiteindelijk vorm aan wordt gegeven op de site en de manier waarop ze bijdragen aan de functionaliteit en gebruikersvriendelijkheid wordt niets meegedeeld.

Een betrouwbaardere indicatie van de gebruikersvriendelijkheid van een website vereist meer en andere criteria (de Jong et al., 2004). Probleem hier is dat deze criteria door verschillende instanties wordt aangeboden, wat kiezen een moeilijke opgave maakt. In 2000 deed Universiteit Twente in samenwerking met de Universiteit van Washington onderzoek naar de ontwikkeling van heuristieken voor webcommunicatie die richtlijnen representeren waaraan een gebruiksvriendelijke website moet voldoen. Heuristieken zijn proceslijnen, principes, criteria, tips en trucjes en richtlijnen die beschikbaar zijn voor webdesigners. Met deze heuristieken kunnen problemen gedetecteerd worden en kan worden geëvalueerd of de

applicatie voldoet aan vooraf gestelde criteria. Veel expertonderzoek is gebaseerd op deze criteria waarbij het mogelijk is veel problemen op websites boven water te halen. Lentz (2002) noemt enkele problemen bij het gebruik van heuristieken. Heuristieken vertonen onderling te veel overlap, waardoor bijvoorbeeld sommige richtlijnen zowel betrekking hebben op navigatie als op het visuele perspectief. Andere heuristieken zijn erg open; zij dienen vooraf gegaan te worden door een functionele analyse. Hierbij moet eerst worden vastgesteld wat bepaalde bezoekers op de site zouden willen doen, waarna specifieke richtlijnen kunnen worden opgesteld. Andere sites zijn veel te groot (gemeenten en overheidsinstanties) om in zijn geheel geëvalueerd te worden. Het is ondoenlijk elk scherm en elke navigatieroute onder de loep te nemen.

Uiteindelijk geldt dat een dienst echt goed is als een gebruiker ermee overweg kan. Wie zicht wil krijgen in de gebruikersvriendelijkheid van een website kan het beste gebruikersonderzoek uitvoeren (de Jong et al., 2004). Gebruikersonderzoek biedt inzicht in het gedrag van een gebruiker van een dienst. Het waarnemen van de werkelijke acties van een gebruiker kan verfrissend en (soms) confronterend werken. Uit literatuuronderzoek en navraag bij diverse overheidsinstanties blijkt echter dat er nog weinig draagvlak is voor gebruikersonderzoek. In de volgende uiteenzetting wordt per overheidslaag datgene weergegeven wat bekend is over de kwaliteit van elektronische overheidsdiensten.

5.3.1 Nationale overheid

Stichting Bartiméus Accessibility deed in de periode november 2003 tot januari 2004 onderzoek naar de toegankelijkheid van overheidswebsites. In dit onderzoek werd speciaal gelet op de toegankelijkheid van online overheidsinformatie voor mensen met een functiebeperking (mensen die een visuele, auditieve, verstandelijke of motorische beperking hebben) en senioren. Deze sites werden getoetst aan 16 zogenaamde 'Drempels Weg Richtlijnen'. Drempels Weg is een initiatief van het Ministerie van VWS, nu onder projectleiding van het Landelijk Bureau Toegankelijkheid. De 16 richtlijnen zijn een directe vertaling van de eerste zestien ijkpunten van de internationaal erkende Web Content Accessibility Guidelines (Prioriteit 1 Ijkpunten van de Richtlijnen Toegankelijkheid Web Content 1.0) van het World Wide Web Consortium (www.w3.org). De websites werden onderworpen aan een korte indicatieve scan waarbij handmatig is gekeken naar het niet voldoen aan de Drempels Weg Richtlijnen. 100 Websites werden onderzocht: 15 op nationaal niveau, 13 ministeriële websites, 12 websites van provincies en 60 gemeentelijke websites. Geconcludeerd werd dat 95% van de onderzochte sites ontoegankelijk zijn en niet voldoen aan de Drempels Weg Richtlijnen waarin minimale toegankelijkheid vereist wordt. Slechts drie sites voldeden aan de richtlijnen. De algemene conclusie van het rapport impliceert dat de Nederlandse samenleving nog ver verwijderd is van algehele publieke toegankelijkheid tot overheidsinformatie.

Buning en Weber (2004) stelden in de Webradar ook vragen met betrekking de kwaliteit van de websites van ministeries. Hier suggereerde het verkregen beeld dat de waardering voor overheidssites jaarlijks daalt. Het VROM voert elk kwartaal zelf onderzoek uit naar de

prestaties van de website middels een kwantitatieve websurvey waarbij bezoekers op de site worden gevraagd een vragenlijst in te vullen. In de rapportage over week 37 (2004) tot week 13 (2005) zijn 2033 vragenlijsten ingevuld waarvan 55% door particuliere burgers (en 45% door bedrijven). De meeste bezoekers zijn het erover eens dat de site alle benodigde informatie biedt. Van de bezoekers is 17% niet succesvol, 34% gedeeltelijk en 49% geheel. Meestal is men niet of slechts gedeeltelijk succesvol omdat specifieke informatie niet gevonden wordt. Geconcludeerd wordt dat de website van het VROM gebruiksvriendelijk is, maar dat de helderheid van de navigatie en met name het informatie aanbod verbeterd kunnen worden.

Het SVB houdt jaarlijks een enquête op haar website. Hierin worden vragen gesteld als: “Wat vindt u van de vormgeving van de website?” en “Wat vindt u van het gebruiksgemak van de website?”. Op een vijfpuntsschaal kan er dan een oordeel gegeven worden (Slecht, Matig, Goed, Zeer goed, Uitstekend en Weet niet). In 2003 werd de site, op een vijfpuntsschaal gemiddeld met een 3,28 gewaardeerd. Sinds de introductie van de nieuwe site is dit cijfer gedaald naar 2,95. Het SVB noemt als mogelijke oorzaak dat klanten die vaker op de site van de SVB kwamen, moesten wennen aan de nieuwe structuur, waardoor zij een lager oordeel geven. De uitkomsten waren hoe dan ook aanleiding om de waardering door klanten in 2005 nauwlettend te blijven volgen. Naast het totale oordeel over de SVB-site wordt in de enquête ook gevraagd naar de vormgeving (3,13), informatiewaarde (3,13), gebruiksgemak (3,07) en navigatie (3,07). Opvallend is dat de totale waardering minder hoog scoort dan het oordeel over de informatiewaarde, de vormgeving, het gebruiksgemak en de navigatie. Wellicht is er een andere factor in het spel. Verder viel op dat oudere klanten de site beter beoordelen dan jongere klanten, ondanks dat zij gezochte informatie minder goed kunnen vinden dan jongere mensen. Ook werd het anderstalige deel van de website, waar veel minder informatie aanwezig is, in 2003 hoger gewaardeerd dan het Nederlandstalige deel. Waarschijnlijk wordt het door anderstaligen klanten op prijs gesteld dat de SVB überhaupt informatie aanbiedt in hun eigen taal.

Van Geel en Massen (2003) deden in opdracht van Burger@overheid onderzoek naar de opinie van burgers betreffende het persoonsgebonden elektronisch dossier MijnOverheid.nl. In dit onderzoek kwam onder andere aan het licht dat ruim tweederde van de respondenten (69%) problemen ondervond op overheidswebsites. Het meest genoemd werd het niet weten waar precies te zoeken (30%). Andere problemen waren dat de aangeboden informatie vaak niet op de persoonlijke situatie toegesneden is (24%), de onmogelijkheid om via internet een aanvraag voor iets in gang te zetten (23%) en het feit dat je nooit een compleet antwoord krijgt en doorverwezen wordt (20%). Men lijkt minder problemen te hebben met het ambtelijke taalgebruik en het regelmatig opnieuw moeten invoeren van gegevens (beide slechts 9%).

Transparantie is andere eis betreffende overheidsinformatie dat onder de noemer kwaliteit geplaatst kan worden. Om de transparantie van overheidsinformatie te beoordelen operationaliseerde de Informatiewerkplaats (2004) tien 10 vragen van burgers (vijf op het

gebied van informatie en vijf op het gebied van interactie) tot deelvragen. Deze werden beantwoord aan de hand van bestudering van de websites van de onderzochte organisaties. Er wordt benadrukt dat de uitkomsten een indicatie geven van de mate van digitale transparantie van de onderzochte organisaties en dat voor een onderbouwd compleet oordeel nader onderzoek per organisatie nodig is. In de steekproef waren 25 overheidsorganisaties opgenomen van vijf typen organisaties: 14 gemeenten, drie provincies, vijf inspecties, vier uitvoeringsorganisaties, één politiekorps en de Tweede Kamer. Overheidsorganisaties als geheel halen een ruime onvoldoende voor 'digitale transparantie'. Een drietal gemeenten, de provincie Zuid-Holland en de Informatiebeheer Groep halen wel een voldoende. De Tweede Kamer is als organisatietype het minst digitaal transparant. Het algemene beeld bij alle onderzochte type overheidsorganisaties is dat de websites informatief zijn. De mogelijkheden om interactie op digitale manier tot stand te brengen zijn nog beperkt. Wel is het gemiddelde ten opzichte van de steekproef vorig jaar omhoog gegaan. Voor bijna alle typen organisaties geldt dat er nog weinig of geen mogelijkheden geboden worden om de voortgang van een proces te volgen. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid voor burgers om er achter te komen welke informatie de organisatie over hem of haar beschikt.

5.3.2 Provincies

Berenschot en Cemit (2005) deden vanuit het perspectief van de burger onderzoek naar de bruikbaarheid en aantrekkelijkheid van provinciale websites. Cemit ontwikkelde een lijst met criteria waaraan een nuttige provinciale website zou moeten voldoen. Deze werd aangevuld met eisen uit de richtlijnen van het programmabureau advies.overheid.nl. Bij een directe vergelijking van de resultaten van advies.overheid.nl en Berenschot en Cemit, bleken de uitkomsten verschillend. Dit is onder andere te wijten aan het feit dat Berenschot en Cemit geen gebruik maken van geautomatiseerde observaties. Het onderzoek van Berenschot en Cemit bestond uit een expertreview en uit een gebruikersonderzoek.

In de expertreview werd geconcludeerd dat de gemiddelde score van de provincies matig voldoende is. De eindscores liggen tussen de 45% en 62% waarbij de norm voor een goede website door Berenschot en Cemit is vastgesteld op 85%. Voor alle onderzochte websites zijn veel verbeterpunten gevonden. Met name op het gebied van gebruikersvriendelijkheid en functionaliteit. De toegankelijkheid van de informatie zou verbeteren wanneer de teksten worden geoptimaliseerd voor gebruik op internet. Voornamelijk op het gebied van gebruikersvriendelijkheid zijn de scores laag. Als belangrijke oorzaak hiervoor wordt genoemd dat veel websites ontoegankelijk zijn vanwege een organisatiegecentreerde inrichting, zoals menunamen die de oorsprong vinden in beleidsterreinen en bestuursthema's. Deze zijn veelzeggend binnen een provincie maar staan over het algemeen ver af van de doelgroep. Een ander obstakel op veel websites is de lengte en structuur van de teksten. Veel provinciesites hebben (nog) geen webgeoptimaliseerde teksten. Ook werden in veel formulieren obstakels geïdentificeerd die een goede gebruikersinteractie verhinderden en bleek op vrijwel alle onderzochte websites de zoekfunctie voor verbetering vatbaar.

Aan het gebruikersonderzoek deden 132 personen mee die allemaal twee provincies moesten beoordelen (elke provincie werd zo 22 keer beoordeeld). Per provincie moesten de respondenten vijf eenvoudige opdrachten uitvoeren. Hierbij werd de tijd en het succes geregistreerd. Uit het gebruikersonderzoek kwam naar voren dat provinciale websites onderling grote verschillen vertonen in gebruiksgemak waarbij de respondenten gemiddeld vrij matig over de websites oordeelden. In de meeste gevallen waren de respondenten in staat de opdrachten te voltooien, maar de benodigde tijd voor de opdrachten verschilde aanzienlijk.

5.3.3 Gemeenten

Naast de kwaliteitsmonitor overheidswebsites is er nationaal een tweede graadmeter: Webdam. Deze monitor richt zich alleen op gemeentelijke websites. Ook bij de Webdam monitor blijft de gebruiker op de achtergrond en lijkt er relatief weinig aandacht geschonken te worden aan gebruikersvriendelijkheid. De beoordelingsprocedure is minder doorzichtig dan die bij de Overheidsmonitor en veruit de meeste aandacht wordt geschonken aan de inhoud van de gemeentelijke websites ('Content is king', aldus de verantwoording van de criteria) (de Jong et al., 2004). 24% Van de punten kan behaald worden met vormgeving en communicatie, waaronder ook de gebruikersvriendelijkheidskenmerken vallen en de aanwezigheid van een chatbox, een gastenboek en een discussieforum (de Jong et al., 2004). De scores die de monitor genereert zijn op grond van oppervlakkige criteria tot stand gekomen en zeggen weinig over de daadwerkelijke problemen die gebruikers ervaren op een gemeentelijke website (de Jong et al., 2004). Dit wordt bevestigd door een onderzoek naar de kwaliteit van gemeente Dongen. Deze gemeente behaalde in 2003 een webaward en scoorde in de ranglijst het hoogst. Universiteit Twente en Utrecht gebruikten ontwikkelden een diepgaandere evaluatiemethode en pasten die toe op de gemeente van Dongen. Hieruit kwam naar voren dat de site onduidelijke labels gebruikt, een slechte zoekfunctie heeft, de informatie onduidelijk structureert, en dat veel eindschermen onbevredigend waren voor de gebruikers (Lentz & de Jong, 2003). Geautomatiseerd onderzoek kan dergelijk problemen nooit vinden, en zodoende kan zelfs een bekroonde site de gebruiker voor serieuze problemen stellen.

Naast de monitor worden ook diepgaandere onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit van gemeentelijke websites. Een onderzoek dat zich onderscheidt door de vragen van burgers te nemen als uitgangspunt is de 'Burgertest', uitgevoerd in 2003 door Overheidslinks.nl en Stichting Rekenschap in opdracht van burger@overheid. In deze test werd onderzoek gedaan naar de websites van 10 grote gemeenten. De vragen die een burger zou kunnen stellen bij een bezoek aan een gemeentesite stonden centraal. Internettende Nederlanders bleken matig tevreden over de websites van de tien grootste gemeenten. De sites kregen als gemiddeld rapportcijfer een zes met gemeente Tilburg als uitschieter met een 7,1. De scores waren gebaseerd op 10 opdrachten die burgers zouden kunnen uitvoeren op een gemeentesite. Hierbij golden als hoofdcriteria enerzijds de vindbaarheid en anderzijds de kwaliteit van het antwoord op de gestelde vraag. Goede informatie op een logische plaats kreeg daarbij de hoogste score en een logische opbouw van de navigatiestructuur en de

naamgeving van site-onderdelen speelden ook een belangrijke rol. Deze uitgangspunten zijn goed, maar er hangt een grote maar aan dit onderzoek. In plaats van burgers zelf de tien opdrachten uit te laten voeren, gebeurde dit door een professionele tester.

Gemeente Eindhoven deed zelf onderzoek naar de gemeentesite aan de hand van stellingen in een online enquête waarin burgers hun mening konden geven. Deze manier van onderzoek geeft wel enig idee van wat er goed of fout gaat, maar is niet echt diepgaand. Een score van 3,66 op een zevenpuntsschaal bij de stelling *“Ik kan gemakkelijk vinden wat ik zoek”* geeft erg weinig informatie die gebruikt kan worden ter verbetering. Verbeteringen kunnen pas concreet worden doorgevoerd wanneer duidelijk wordt waarom iemand niet vindt wat hij of zij zoekt. Naast de stellingen werd er ook met negen respondenten een gebruikerssessie uitgevoerd, waarbij middels taakopdrachten de site beoordeeld werd op gebruiksgemak, vormgeving en informatieaanbod. Tijdens de sessies kwamen verschillende problemen aan het licht. Onder andere bleek het hoofdmenu te algemene termen te bevatten en bleek de zoekfunctie veel problemen op te leveren. Ondanks dit oordeelde 82% van de 466 respondenten in de online enquête positief over het gebruiksgemak.

Een onderzoekstraject dat plaats vond bij Universiteit Twente en Universiteit Utrecht levert wellicht het meest representatieve beeld van de kwaliteit van gemeentelijke websites. Dit traject werd in 2004 in het kader van het NWO-stimuleringsprogramma ‘Maatschappij en de Elektronische Snelweg’ uitgevoerd (de Jong et al., 2004). Doel van het stimuleringsprogramma was het op gang brengen van wetenschappelijk onderzoek naar de maatschappelijke aspecten van ICT. De inhoudelijke kant van het ging voornamelijk over de afstemming van gemeentelijke websites op de burger. Bij de selectie van de in het onderzoek betrokken gemeentelijke websites werd ervoor gezorgd dat zowel kleine als grote gemeenten in de steekproef zaten. Verder zijn zowel hoog- als laaggeplaatste websites in de Advies.overheid monitor gekozen. In totaal werden 15 gemeentesites aan het onderzoek onderworpen: Arnhem, Breukelen, Dordrecht, Eindhoven, Emmen, Haarlem, Hilversum, Hoorn, Huizen, Millingen, Nijefurd, Sint Michielsgestel, Tilburg, Zandvoort en Zoeterwoude. Er werden vijf scenario’s ontwikkeld voor het onderzoek. Een scenario had betrekking op de algemene informatie op gemeentelijke websites. Twee scenario’s hadden betrekking op de informatie over producten en diensten waarbij twee rollen werden gedefinieerd: een restrictieve rol (de gemeente als verlener van vergunningen en handhaver van rechten en plichten) en een dienstverlenende rol (de gemeente als leverancier van een groot scala aan documenten, zoals paspoort en rijbewijs). De laatste twee scenario’s hadden betrekking op informatie over bestuur en beleid. Ook hier werden twee rollen onderscheiden: een beleidsuitvoerende invalshoek (de openbaarmaking van gemeentelijk beleid) en een participatiebevorderende invalshoek (de facilitering van initiatieven en inspraak vanuit de bevolking).

Het belangrijkste doel van een scenario-evaluatie is het opsporen van gebruikersproblemen binnen een website. Gebruikersproblemen die de Jong et al. (2004) tegenkwamen begonnen in de hoofdmenustructuur op de startpagina. Primaire links, servicelinks en actualiteiten

worden vaak door elkaar gezet. En binnen de primaire links blijkt het vaak moeilijk om vanuit een specifieke gebruikerssituatie een keuze te maken. Een ander hoofdprobleem heeft betrekking op de linklabels. Deze zijn vaak nietszeggend en sluiten niet altijd aan bij het gebruikersperspectief. Tevens werd er weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om verhelderende mouserollovers toe te voegen. Andere onnodige gebruikersproblemen werden veroorzaakt door de zoekmachines (bijvoorbeeld de gebruiker dwingen tot gebruik van onbegrijpelijke alternatieve zoekmachines, het opleveren van lastig doorzoekbare en interpreteerbare resultaten of het niet genereren van resultaten waarbij de informatie wel aanwezig op de website is, maar door de zoekmachine niet gevonden wordt). Dieper in de gemeentelijke websites werd veel informatie zonder nadere bewerking rechtsreeks vanuit interne documenten geplakt. Ook zou informatie op gemeentelijke websites meer vanuit het perspectief van de beoogde gebruiker gegeven moeten worden. De grootste bedreiging voor de bijdrage van gemeentelijke websites aan de informatievoorziening en dienstverlening aan inwoners, bedrijven en bezoekers is niet de hoeveelheid informatie die erop te vinden is, maar de gebrekkige toegankelijkheid van de aanwezige informatie. De Jong et al. (2004) concludeerden dat de gebruikersvriendelijkheid van gemeentelijke websites op dit moment de hoogste prioriteit verdient.

5.4 Waarde van het onderzoek

De manier waarop gebruikersvriendelijkheid wordt gemeten in de graadmeters Advies Overheid.nl en Webdam is discutabel waardoor het geschetste beeld dat de uitkomsten van deze monitors weergeven niet betrouwbaar is. Een mogelijk gevolg van een te positieve waardering is dat er te weinig aandacht wordt besteedt aan de gebruikersvriendelijkheid en toegankelijkheid van verschillende websites.

Het is positief dat verschillende overheidsinstellingen zelf initiatief nemen onderzoek te doen naar de kwaliteit van hun websites. Problematisch hierbij is dat deze onderzoeken niet altijd geschikt zijn voor het opsporen van problemen en soms ook te positief oordelen (door bijvoorbeeld te weinig respondenten te bevragen, of mensen te nemen die niet representatief zijn voor de gehele bevolking). Tevens wordt er niet het maximale uit het onderzoek gehaald. Berenschot en Cemit bijvoorbeeld trekken conclusies op basis van tijd en succes. Het zijn juist de specifieke problemen die burgers tegen komen die aanleiding vormen voor verbeteringen.

5.5 Conclusies en lacunes t.a.v. inhoud en vormgeving

- *Nieuwe media vormen een aanvulling en geen vervanging op traditionele media*

Met de nieuwe media hebben mensen overal en altijd de beschikking over een grote hoeveelheid informatie. Maar bij online diensten blijft de interactiviteit en complexiteit beperkt. Hierdoor leveren complexe taken problemen op, omdat mensen dan de behoefte hebben aan het krijgen van bevestiging. Dit niet kunnen geven van een bevestiging is een kenmerk van het internet zelf, en kan niet worden opgelost door bijvoorbeeld de kwaliteit van de dienst te verhogen. De behoefte aan bevestiging is een cruciaal punt dat ervoor kan

zorgen dat het internet voor ingewikkelde zaken niet zomaar de balie of telefoon kan vervangen. Burger@overheid speelt hier met haar Burgerservicecode goed op in: “Als burger kan ik zelf kiezen op welke wijze ik met de overheid zaken doe. De overheid zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (balie, post, telefoon, e-mail, internet).”

- *Prominente kwaliteitsmetingen van de overheid geven een vertekend beeld betreffende de gebruikersvriendelijkheid van overheidswebsites*

De manier waarop prominente graadmeters de gebruikersvriendelijkheid van online overheidsdiensten meten is discutabel. De gebruikte criteria zijn te oppervlakkig en zeggen hierdoor te weinig over daadwerkelijke problemen die gebruikers ervaren. Gevaarlijk hierbij is dat de resultaten te positief uitvallen en een verkeerd beeld scheppen. Een uitgebreider en diepgaander gebruikersonderzoek naar gemeentesites toonde aan dat er nog veel te verbeteren valt.

- *De kwaliteit van overheidsites lijkt voor verbetering vatbaar*

Een grote bedreiging voor de bijdrage van overheidswebsites aan de informatievoorziening en dienstverlening is de gebrekkige toegankelijkheid en gebruikersvriendelijkheid. Nationaal is er weinig onderzoek gedaan waaruit harde conclusies getrokken kunnen worden. Bij de provincies werd geconcludeerd dat de huidige websites in kwaliteit nog niet te vergelijken zijn met moderne, publieksgerichte websites en op gemeentelijk niveau is het algemene beeld dat er nog heel veel te verbeteren valt. Kuys (2005) concludeerde in een intern onderzoek dat verreweg de meeste informatie aanwezig en bereikbaar is, maar niet ontsloten wordt vanuit de gedachtewereld van bezoekers die niet vertrouwd zijn met het overheidsdenken. De gebruikersvriendelijkheid van websites van overheidsinstellingen dient een hoge prioriteit te krijgen. Hierbij is in eerste instantie intensief gebruikersonderzoek nog geen vereiste. Ook een expertevaluatie kan al enorm veel winst opleveren. Als de ergste belemmeringen eruit gehaald zijn kan dan gebruikersonderzoek het geheel complementeren. Over het uitvoeren van goede evaluaties en gebruikersonderzoek is veel literatuur verschenen en er is een groeiend arsenaal aan goede methodes. Daar wordt nog te weinig gebruik van gemaakt.

Het volgende onderzoek is gewenst:

- *Onderzoek naar mogelijke ongelijkheden die worden versterkt door nieuwe media*

De communicatiecapaciteiten van de nieuwe media hebben de potentie de ongelijkheid tussen wel en niet gebruikers te versterken. Dit uit zich nu bijvoorbeeld in het bestellen van concertkaartjes (mensen op internet zijn er veel sneller bij) en in het kopen van kaartjes bij de NS (waarbij aan de balie meer betaald moet worden). Het is niet duidelijk of dergelijke ongelijkheden ook op overheidsniveau gaan plaatsvinden. Onderzoek naar mogelijke ongelijkheden die worden versterkt door nieuwe media is gewenst. Op welke manier kan een benadeling van niet-gebruikers van online overheidsdiensten plaatsvinden? Er is tot nu toe weinig tot geen onderzoek gedaan dat traditionele en elektronische overheidsdiensten vergelijkt, waardoor het nu nog niet duidelijk is of achterblijvers echt benadeeld worden. Er

is ook geen onderzoek gedaan naar de vraag hoe dit voorkomen kan worden en of een multichannel benadering (zie vorige hoofdstuk) hierbij uitkomst kan bieden

- *Onderzoek naar welke diensten geschikt zijn om online aan te bieden*

Om mogelijke ongelijkheden tegen te gaan is een multichannel aanpak cruciaal. Het dient duidelijker in kaart te worden gebracht welke dienst het best past bij welk kanaal en hoe deze kanalen samen het ideale aanbod voor burgers representeren. Ook dan komt er meer ruimte voor onderzoek naar de kwaliteit van verschillende sites. Nu is het nog vaak zoeken welke diensten geschikt zijn voor een online verschijning, en is er zodoende weinig plaats voor de kwaliteit van de diensten.

- *Onderzoek naar de werkelijke kwaliteit van overheidsites*

De gebruikersvriendelijkheid van websites van overheidsinstellingen dient een hoge prioriteit te krijgen. De meeste onderzoeken die zijn uitgevoerd leveren te weinig specifieke aanbevelingen op waar instellingen concreet iets mee kunnen. Om meer gegronde uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van elektronische overheidsdiensten is nader onderzoek gewenst. Hierbij zijn tal van uitgangspunten mogelijk. (Bijvoorbeeld: Hoeveel geduld heeft een gebruiker van een online dienst? Hoe ervaren bezoekers het aanbieden van vermeende gerelateerde informatie terwijl zij daar niet om vroegen? Etc.). Diepgaand gebruikersonderzoek geeft veel concrete informatie maar is erg tijdrovend. Wellicht is er in beginsel helemaal geen tijdrovend en diepgaand gebruikersonderzoek nodig, maar kan er ook al heel veel winst behaald worden door minder intensieve expertevaluaties. Als de ergste belemmeringen eruit gehaald zijn kan dan gebruikersonderzoek later het geheel complementeren.

6. EVALUATIE

6.1 Inleiding

Het laatste aandachtspunt in deze inventarisatie gaat uit naar de evaluaties die worden gehouden en trachten weer te geven wat de stand van zaken is ten aanzien van de elektronische overheid. De volgende onderzoeksvragen horen bij dit hoofdstuk:

- *Hoe evalueren verschillende groepen van gebruikers de aangeboden elektronische overheidsdiensten?*
- *Welke min of meer officiële evaluaties worden gemaakt door de aanbieders zelf of door onafhankelijke waarnemers in de vorm van kwaliteitsmonitors of andere benchmark instrumenten?*
- *Wat zijn de resultaten van deze min of meer officiële evaluaties?*

Veel evaluaties vinden plaats middels zogenaamde benchmark-studies. Het doel van een benchmark is het verkrijgen van een ijkpunt waarmee een organisatie zichzelf kan vergelijken. Dit kan zowel een vergelijking in tijd, ruimte of een combinatie van beide zijn. Bij een vergelijking in tijd dienen de resultaten van eerdere benchmarks als vergelijkingspunt voor de nieuwe resultaten, en is zodoende het voornaamste doel het meten van de eigen progressie.

6.2 Benchmarking

Internationaal worden er verschillende benchmarks gehouden met als voornaamste doel de voortgang van de elektronische overheid te meten en landen onderling te vergelijken. Sommige benchmarks vinden eenmalig plaats, andere vinden jaarlijks of tweejaarlijks plaats. De uitvoering van internationale benchmarks is om meerdere redenen problematisch (Janssen et al., 2003). Vaak geldt dat veel landen een vaste positie hebben veroverd in de ranglijsten en dat andere landen moeten 'vechten' om een plaats. Tevens geldt dat de definitie van het begrip e-government per evaluatie verschilt. Sommige evaluaties geven een zeer ruime invulling aan het begrip (de inzet van ICT in de publieke sector) en andere studies hanteren een zeer enge invulling (het online aanbieden van dienstverlening). Een studie die e-government interpreteert als online dienstverlening zal heel andere zaken meten dan een studie die ook oog heeft voor procesveranderingen in de backoffice (Janssen et al., 2003). Het grootste probleem is wellicht dat internationale vergelijkingen erg moeilijk te maken zijn omdat er tussen de landen onderling veel verschillen zijn die directe vergelijkingen bemoeilijken, zo niet onmogelijk maken. Hierdoor krijgen de verschillende ranglijsten van landen die de evaluaties opleveren een twijfelachtig karakter. Janssen et al. (2003) noemen als belangrijkste problematische verschillen:

- Informatie over de gemoeide kosten. Landen hebben verschillende boekhoudsystemen, verschillende manieren om kosten aan te rekenen en verschillende subsidieregelingen.
- Informatie over prijzen. Prijzen tussen landen kunnen aanzienlijk verschillen.

- Verschillende sociale systemen en verschillende sociale doelen van dienstverleningssystemen. Diensten kunnen op verschillende overheidsniveaus worden aangeboden, er kan een verschillende inbreng van de private sector tussen landen zijn.
- Landen hebben verschillende behoeften, voorwaarden en verwachtingen.
- Verschillen in takenpakket van de overheid, administratieve cultuur en structuur.
- De grootte van de landen.

De meerderheid van de internationale benchmarks geven als resultaat een ranglijst van landen. Sommige studies trachten een jaarlijkse herhaling te organiseren waardoor de resultaten ook in tijd vergeleken kunnen worden. Het meten van de status van e-government gebeurt aan de hand van indicatoren. Janssen et al. (2003) verdeelden de waargenomen indicatoren van verschillende studies in vijf categorieën:

- *Inputindicatoren.* Dit zijn voornamelijk financiële bijdragen aan e-government. De meeste studies beperken zich tot het weergeven van publieke IT-uitgaven, al dan niet weergegeven per inwoner. Een probleem bij het meten van deze indicatoren is het moeilijk te kwantificeren karakter van de inputfactoren (Janssen et al., 2003).
- *Outputindicatoren.* Dit is het meten van de uiteindelijke elektronische aanwezigheid van elektronische diensten. Jansen et al. (2003) benadrukken dat studies die enkel en alleen de elektronische aanwezigheid opnemen een cruciale fout begaan omdat hiermee alleen het digitaliseren van bepaalde diensten wordt gestimuleerd, in plaats van dat dienstverleningsprocessen herdacht worden.
- *Gebruiksindicatoren.* Deze peilen voornamelijk het daadwerkelijke gebruik van de aangeboden elektronische dienstverlening, waarbij vaak onderscheid wordt gemaakt in verschillende niveaus van gebruik.
- *Impact- of effectindicatoren.* Deze indicatoren meten of ingezette middelen een effect hebben veroorzaakt. Deze indicatoren worden als moeilijk meetbaar beschouwd waardoor zij vaak een opvallend kleine plaats krijgen binnen de metingen.
- *Omgevings- of readinessindicatoren.* Deze indicatoren geven een beeld van de randvoorwaarden ter ondersteuning van de implicatie en ontwikkeling van e-government. Hier wordt bijvoorbeeld gekeken of de omgeving klaar is voor elektronische dienstverlening.

Het toekennen van bepaalde gewichten aan de verschillende indicatoren verloopt vaak problematisch in de benchmarks (Jansen et al., 2003). Het is denkbaar dat in werkelijkheid de ene indicator van groter belang is dan de andere. Het gewicht dat aan de indicatoren wordt gekoppeld is afhankelijk van de missie van de overheid en dient eigenlijk ook beïnvloed te worden door de wensen van de burgers. Tevens is niet duidelijk of burgers in verschillende landen dezelfde prioriteiten hebben m.b.t. e-government. Vrijwel alle evaluaties richten zich op output- en omgevingsfactoren. Input-, impact- en gebruikersindicatoren komen bijna niet aan bod (Jansen et al., 2003). De meeste vergelijkingen tussen landen zijn voornamelijk aanbodgericht en trachten weer te geven wat de verschillende overheden hebben

gerealiseerd. Maar omdat het aanbod op zijn grenzen begint te stuiten, zijn het de gebruikersfactoren die opgenomen dienen te worden. Volgens Jansen et al. (2003) lijkt het er sterk op dat alleen die factoren worden opgenomen waarvoor makkelijk statistisch materiaal beschikbaar is, waardoor de meeste benchmarks zich beperken tot het kwantitatieve. Wel zijn er enkele studies die zich richten op best-practices, maar hier ontbreekt het aan ranglijsten. Meestal gebruiken de benchmarks reeds bestaand cijfermateriaal om een antwoord op de verschillende indicatoren te geven (Jansen et al., 2003). Dit maakt het feit dat gebruikersindicatoren niet aan bod komen minder verwonderlijk. Want juist daar ontbreekt de kennis. Indicatoren die afhankelijk zijn van lastig te vinden informatie worden niet of zelden opgenomen (Jansen et al., 2003). Ook de benchmarks die zelf metingen uitvoeren stellen hun indicatoren af op de eenvoudig te verkrijgen informatie. In principe zou de moeilijkheidsgraad voor het vinden van informatie bij verschillende indicatoren niet tot gevolg mogen hebben dat juist de meest interessante indicatoren worden vermeden (Jansen et al., 2003). Voor de twee bekendste nationale graadmeters geldt hetzelfde. Zowel de Advies.overheid Monitor en Webdam redeneren voornamelijk vanuit het aanbod en veel minder vanuit de behoeften van gebruikers.

Toch is er ondanks de sterke aanbodgerichtheid volgens Janssen et al. (2003) een tendens waar te nemen dat het besef groeit dat zonder een warm onthaal van e-government bij burgers een succes lang uit kan blijven. Bongers et al. (2003) deden bijvoorbeeld een tevredenheidsstudie, waarin een internationale vergelijking betreffende de tevredenheid van de burger over de elektronische overheid in Nederland, Texas en Canada werd gehouden. Meestal gebeuren dit soort evaluaties intern, en wordt er zelden gekeken of de tevredenheid van burgers tussen verschillende landen verschilt. In Nederland doet het onderzoeksbureau Dialogic relevant onderzoek met betrekking op het verschuiven van de aandacht naar de vraagkant. In 2001 deden zij een evaluatie waarbij de burger meer in het middelpunt kwam te staan. In een rapport met de titel 'de vraagkant aan bod' werd een inventarisatie van de wensen en verwachtingen van burgers over de elektronische overheid gegeven (Bongers et al., 2002a). Deze evaluatie vond eenmalig plaats waarbij vragen heel concreet trachtten te achterhalen wat de burger wenselijk vindt en verwacht van een elektronische overheid. Concrete voorbeelden werden gebuikt (bijvoorbeeld de vraag naar angst voor misbruik bij de medische zorgpas) waardoor het begrip elektronische overheid voor de burger een meer tastbaar geheel werd. In deze evaluatie werd reeds de zendergerichte benadering bediscussieerd. Geconcludeerd werd dat er voortdurend nieuwe producten in de markt gezet worden zonder dat er wordt onderzocht of daar überhaupt behoefte aan bestaat. Tweederde van de respondenten was niet op de hoogte van het bestaan van een website van de eigen gemeente. De helft van de ondervraagde personen was van mening dat niet altijd duidelijk is waar welke informatie van de overheid te vinden is. Tevens werd geconcludeerd dat burgers graag keuze willen hebben in de kanalen voor contact, ze snel en deskundig geholpen willen worden en dat burgers denken dat ICT daaraan in positieve zin kan bijdragen. Ook bleken burgers een hoog verwachtingspatroon te hebben als het gaat om de elektronische overheid en de mogelijkheden van op maat gesneden diensten (Bongers, et al. 2002a).

Een tweede evaluatie van Dialogic in opdracht van programmabureau burger@overheid is gerapporteerd in het onderzoeksrapport 'Burgers aan het woord' (2002b). In deze evaluatie werd gemeten hoe tevreden of ontevreden de Nederlandse burger op het internet is met hetgeen overheidsinstellingen hem of haar bieden. In deze eenmalige studie werd aandacht besteed aan verschillende aspecten, waarbij elektronisch contact werd opgedeeld in drie verschillende mogelijkheden, met name informatievoorziening, dienstverlening en participatie. Aandacht ging hierbij ook uit naar de klachten en eisen die leven bij de burger, en de redenen waarom burgers via een website of e-mail contact zoeken met een overheidsinstelling. Grootste klachten waren het niet kunnen vinden van informatie of diensten die men zocht.

6.3 Waarde van het onderzoek

Uit de korte uiteenzetting hierboven kan opgemaakt worden dat met de resultaten van de verschillende benchmarks voorzichtig moet worden omgesprongen. Conceptualisering en dataverzameling zijn vaak problematisch. Er worden vaak probleemgevende methoden gehanteerd en de conclusies zijn moeilijk te interpreteren. Een probleem bij de evaluaties die de vraagzijde belichten is de representativiteit van de geselecteerde groepen burgers. Internetenquêtes hebben vaak alleen betrekking op mensen die al ervaring hebben met internet.

6.4 Conclusies en lacunes t.a.v. evaluaties

- *Benchmarks zijn vaak problematisch waardoor voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie van de resultaten.*

De methoden die gebruikt worden in zowel internationale als nationale benchmarks zijn problematisch. Er is een aannemelijke kans dat de conclusies die in de benchmarks worden getrokken niet het juiste beeld weergeven.

- *Veruit de meeste benchmarks zijn gedreven vanuit de aanbodkant.*

Zoals het vorige hoofdstuk al beaamde, dient het voeren van een gedegen beleid ten aanzien van elektronische overheid meer te zijn dan het scoren in een hitparade. Evaluaties van gebruikers vinden veel te weinig plaats. Er wordt alleen maar vanuit het aanbod geredeneerd en veel minder vanuit de behoeften van gebruikers, waarover niet zoveel bekend is.

Het volgende onderzoek is gewenst:

- *Onderzoek naar het effectief en efficiënt inzetten van gebruikersevaluaties*

Evaluaties door gebruikers zijn schaars. Onderzoek naar hoe deze evaluaties het best kunnen worden uitgevoerd is zeer gewenst, zodat er meer concrete informatie beschikbaar komt over de wensen en behoeften van burgers.

7. CONCLUSIE

De samenstelling van (inter)nationale ranglijsten betreffende e-government wordt bepaald door de geavanceerdheid van het aanbod. Door de sterke toename van het aantal elektronische overheidsdiensten in Nederland de afgelopen jaren wordt in de verschillende internationale benchmarks bovengemiddeld gescoord. Ook nationale ranglijsten geven de indruk dat het met elektronische overheidsdienstverlening goed gesteld is en dat de kwaliteit van de aangeboden diensten hoog is. Toch is er een keerzijde die tot nu toe onderbelicht is, doordat er te weinig wordt gelet op het *gebruik* van de aangeboden diensten. Hoe meer de aandacht naar de vraagkant verschuift, hoe meer indicaties er komen dat de aanbodkant op een grens stuit: de grens van het daadwerkelijke gebruik van elektronische overheidsdiensten door burgers. Het gebruik van het arsenaal aan elektronische overheidsdiensten is immers niet zo groot als het zou kunnen zijn. In 2004 heeft slechts 23% van de burgers volgens het CBS ooit een overheidswebsite bezocht. In een aantal vergelijkbare Europese landen is dit percentage veel hoger. Nederland loopt voorop in het gebruik van breedband, het aantal internetverbindingen en E-commerce. Er is dus nog een wereld te winnen voor E-government en het gebruik van elektronische overheidsdiensten. In deze inventarisatie zijn oorzaken geïdentificeerd die mogelijk verklaren waarom het werkelijke gebruik achterblijft bij het aanbod.

Sommige bestuurders van de nationale, provinciale en lokale overheid veronderstellen steeds vaker dat computers en het internet al een goed bruikbaar en algemeen toegankelijk kanaal vormen voor de informatie van en communicatie met burgers, zonder dat er wordt nagegaan of dit wel klopt. Het gebruik van elektronische overheidsdiensten door burgers kan op verschillende manieren bekeken worden. Er kan onderscheid gemaakt worden in motivatie, fysieke toegang, digitale vaardigheden, toepassingen, inhoud en vormgeving en evaluatie.

Het ICT-beleid van de overheid kent een aantal nauwelijks gefundeerde vooronderstellingen over burgers: wat die burgers willen, hoe zij ICT gebruiken en wat de gevolgen zijn voor die burgers. De vanzelfsprekendheid waarmee deze vooronderstellingen bij alle lagen van de overheid gehanteerd belemmert een verdere ontwikkeling van elektronische overheidsdiensten. Het probleem ligt immers besloten in te weinig aandacht voor de vraagkant. Hierdoor worden mogelijk succesvolle elektronische diensten niet tijdig herkend en wordt het aanbod daar ook niet voldoende op ingericht. Zo stagneert de cyclus van vraag en aanbod en dreigt Nederland achter te blijven in de Europese vergelijking inzake E-government. Het pleidooi in deze inventarisatie is dus dat voor een verdere verbetering van de elektronische dienstverlening van de overheid een *perspectiefwisseling van aanbod naar vraag* gewenst is.

De veronderstelling dat het internet al een algemeen toegankelijk kanaal is, of dat het dit binnen enkele jaren zal zijn is onjuist. Er zijn nog steeds mensen die, ook al hebben ze fysieke toegang, niet geïnteresseerd lijken in het gebruik van computers en het internet.

Tevens bestaan er nog altijd grote tweedelingen in het bezit van computers en internetaansluitingen waarbij de belangrijkste verklarende persoonsvariabelen leeftijd, opleiding, inkomen en etniciteit zijn. Daarnaast blijken er onder burgers enorme verschillen in digitale vaardigheden te bestaan. Dit geldt niet alleen voor operationele vaardigheden, maar ook en nog meer voor informatievaardigheden en strategische vaardigheden. Dit belet een effectief en efficiënt gebruik van elektronisch aangeboden overheidsdiensten. Deze feiten zijn zorgwekkend omdat aanbieders te gemakkelijk veronderstellen dat burgers hun diensten zonder problemen kunnen gebruiken en dat in de loop der tijd het toegangsprobleem vanzelf wel zal verdwijnen. Ook onder jongeren zijn er enorme verschillen waar te nemen in fysieke toegang, vaardigheden en daadwerkelijk gebruik (de duur en de variatie van het gebruik). Lager opgeleide jongeren bevinden zich bijvoorbeeld veel minder op het internet. Deze verschillen worden mogelijk versterkt door het feit dat kwaliteit van de aangeboden diensten ook te weinig aandacht krijgt, waardoor een behoorlijk aantal overheidswebsites te kampen heeft met een gebrekkige toegankelijkheid en gebruikersvriendelijkheid.

De verschillen in toegang komen vooral tot uiting in het daadwerkelijke gebruik van de verschillende aangeboden toepassingen. Van de burgers die wel eens gebruik maken van elektronische overheidsdienstverlening gebruikt veruit het grootste gedeelte de allocutie en consultatiediensten. Aangeboden registratie- en transactiediensten worden veel minder gebruikt, met uitzondering van enkele toepassingen zoals de elektronische belastingaangifte. E-mail is de belangrijkste communicatiedienst en de meest succesvolle elektronische applicatie, maar bij veel overheidsinstellingen is nog een aarzelende houding waarneembaar. De communicatiedienst deliberatie of interactieve beleidsvorming wordt na een kortstondige bloei aan het eind van de jaren negentig zelden meer aangeboden. Daar waar dit wel gebeurt lijkt alleen de politieke elite te willen participeren.

Veel burgers geven aan veel waarde te hechten aan de persoonlijke kanalen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de relatief grote percentages burgers bij gemeenten die online een fysieke afspraak maken, of die adressen en telefoonnummers op de website zoeken. Deze behoefte aan persoonlijk contact is verklaarbaar vanuit het gegeven dat het internet te kort schiet bij het geven van een bevestiging bij de gewenste reductie van onzekerheid. Dit is een kenmerk van het medium, en kan niet worden opgelost door bijvoorbeeld het verhogen van de kwaliteit van de dienst. Dat mensen behoefte hebben aan het ontvangen van bevestiging, zeker als de diensten complexer worden, is een cruciaal punt dat suggereert dat het internet voor ingewikkelde zaken niet zomaar de balie of telefoon kan vervangen. Het is zeer belangrijk dit te onderkennen, omdat de communicatiestrategieën van overheidsinstanties er steeds vaker op gericht lijken te zijn om het internet als primair kanaal te kiezen. Bij een dergelijke keuze bestaat de kans dat burgers nadeel ondervinden als zij iets persoonlijk willen afhandelen. Een eerste voorbeeld hiervan is al waar te nemen bij de Nederlandse Spoorwegen, waar burgers die bij de balie een kaartje willen kopen meer moeten betalen. Of zwaar beboet worden als zij zonder kaartje in de trein stappen waar geen kaartjes meer worden uitgeschreven.

De stelling dat het internet niet alles kan vervangen, maar meer als *aanvulling* van of *in wisselwerking* met de andere kanalen fungeert bij elektronische overheidsdienstverlening wordt gevoed door de gepresenteerde tabellen en cijfers. Hierin wordt aangetoond dat het gebruik van traditionele kanalen voor overheidsdienstverlening niet afneemt door de inzet van elektronische diensten. In enkele gevallen is er zelfs sprake van een toename. Online overheidsdienstverlening lijkt op dit moment meer een aanvulling te zijn waarbij de belangrijkste functie informatievoorziening is. Geleidelijk zal het internet een groter gewicht krijgen in de dienstverlening, maar ook in dat geval zal het gaan om een wisselwerking met meer traditionele kanalen. Hieruit valt af te leiden dat niet zomaar alles volledig elektronisch aangeboden dient te worden. Het is beter goed na te denken over de specifieke capaciteiten en kenmerken van de verschillende kanalen (persoonlijk, schriftelijk, elektronisch en telefonisch). Dit is het uitgangspunt van een *multichannel* benadering, waarbij elke kanaal optimaal naar eigen kracht benut wordt. Overheidsinstanties dienen de beschikbare kanalen op hun capaciteiten te beoordelen zodat met een gezamenlijke inzet alle doelgroepen worden bereikt. Door de diensten te koppelen aan de meest geschikte kanalen kan het ideale dienstenaanbod gestalte krijgen. Hierbij is een expliciete en goed doordachte strategie noodzakelijk.

Ofschoon de strategieën van overheidsinstanties meestal anticiperen op het internet als voorkeurskanaal, vindt er binnen enkele organisaties een onderkenning plaats van de noodzaak van een multichannel benadering. Het is evenwel niet duidelijk wat zij hier precies onder verstaan. De betreffende multichannel strategieën zijn nog weinig overwogen. Toch worden er al wel veel potentiële baten aan toegedacht. Wij verwachten dat de opbrengsten van een multichannel benadering in termen van kosten besparing niet direct en rechtstreeks zullen zijn, maar meer indirect en op de langere termijn. Deze besparingen zijn gelegen in kwalitatief hoogstaandere diensten die de informatie en de controlemogelijkheden waar de overheid over beschikt zullen verbeteren. Voorbeelden zijn beter ingevulde formulieren door meer coöperatieve burgers, betere fraudebestrijding en een personalisatie van de dienstverlening die de overheid tal van kansen geeft om de steeds verder differentiërende situaties van burgers te leren kennen.

Dat in dit betoog wordt gepleit voor een aandachtsverschuiving van aanbod naar vraag, betekent dus niet dat voortaan voornamelijk de vraagkant aan bod moet komen. Bij een multichannel benadering blijft ook de aanbodzijde belicht. Daarbij gaat het niet alleen om de capaciteiten van het medium. De gepresenteerde resultaten suggereren wellicht dat er bij een groot deel van de Nederlandse burgers weinig behoefte is aan elektronische overheidsdienstverlening. Maar dat lijkt ons *niet* het probleem, zoals beneden nog eens benadrukt wordt. Het feit dat Deense, Zweedse en Luxemburgse burgers meer gebruik maken van elektronische overheidsdiensten wil niet zeggen dat zij er meer behoefte aan hebben dan Nederlanders. Ook zal het met de andere soorten van toegang zoals fysieke toegang en vaardigheden in deze landen veel anders gesteld zijn. De vraag is waarom het daadwerkelijke gebruik in Nederland lager is dan men zou verwachten. Een mogelijke verklaring waar wij in dit rapport op gestuit zijn is dat er te weinig geanticipeerd wordt op de populariteit van diensten. Meer aandacht voor de ontwikkeling en aanbod van zogenoemde

‘triggerdiensten’ op alle niveaus (van gemeentelijk tot landelijk) zou de vraag een flinke zet kunnen geven. Zoals elk nieuw mediagebruik moet het toepassen van elektronische overheidsdiensten geleerd worden. Aantrekkelijke diensten smaken naar meer. Een dienst als het elektronisch registreren van een hond bij de gemeente wordt in Nederland nauwelijks aangeboden, ofschoon het internet hier heel geschikt voor is. Hetzelfde geldt in mindere mate voor eenvoudige vergunningen en voor het elektronisch uittreksel van het geboorteregister of voor het (deels) elektronisch verlengen van een paspoort. De laatste toepassingen worden nog maar mondjesmaat aangeboden. Daarentegen zouden we niet willen adviseren om de aangifte van de geboorte van een kind voortaan ook maar elektronisch te regelen. Het genoeg om naar de burgerlijke stand te stappen kan trotse vaders wellicht beter niet ontnomen worden.

Het gaat dus om een beter *samenspel van vraag en aanbod*. Uit de inventarisatie blijkt dat enkele diensten elektronisch redelijke gebruiksfrequenties vertonen, en zodoende aanleiding geven voor een concentratie op deze diensten in plaats van op het aanbieden van zoveel mogelijk diensten. Door het overheersende aanbodperspectief lijkt er weinig animo voor een dergelijke prioriteitstelling. Bij een aantrekkelijk aanbod van diensten kan de burger best bewogen worden tot een groter gebruik. De tamelijk complexe elektronische belastingaangifte is een groot succes, ook al is de burger aanvankelijk behoorlijk gepushed tot het gebruik hiervan. Het kan dus wel. **De sleutel voor succes is de aantrekkelijkheid van de aangeboden diensten.** De overheid zou zich meer mogen verdiepen in de vragen welke diensten voor burgers aantrekkelijk zijn en waarom dit het geval is. Er wordt in de volle breedte tot digitalisering van het dienstenaanbod overgegaan, zonder kennis van de gebruikersbehoeften. Hierdoor kan latente behoefteontwikkeling bij burgers achterblijven, omdat het aanbod van diensten dit nog niet toestaat.

Deze inventarisatie had niet tot taak om een gedetailleerd advies voor de verbetering van elektronische overheidsdienstverlening te leveren. Volgens ons algemene advies is een verschuiving richting vraagkant noodzakelijk. Het daadwerkelijk aanbrengen van deze verschuiving zal niet eenvoudig zijn. Voor de overheid vergt zij een geheel nieuwe manier van denken én handelen. Goed uitgangspunt is het systematisch bijhouden van het gebruik van elektronische overheidsdiensten door burgers, met voor alle dienstverlenende delen van de overheid gelijke, betrouwbare en valide instrumenten. Een verdere operationalisering van het hier gepresenteerde raamwerk kan het startschot geven om de verschillende aspecten landelijk te gaan meten. Daarbij kan het volgende onderzoek behulpzaam zijn:

- *Het meten van beweegredenen van mensen die niet met een PC of internet werken;*
- *Het meten van gebruiksententies van Nederlandse burgers;*
- *Het vergelijken van motieven voor het (niet) gebruiken van elektronische kanalen van overheidsdienstverlening en traditionele kanalen (loket, telefoon en gedrukte media);*
- *Onderzoek naar de achtergronden van het toegankelijkheidsprobleem omdat het geen tijdelijk probleem is. Het ligt dieper dan de oppervlakkige persoonsvariabelen suggereren;*
- *Onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de verschillende beleidsinstrumenten die moeten leiden tot een grotere fysieke toegankelijkheid van elektronische overheidsdiensten;*

- *Onderzoek naar de vraag of en hoe achterblijvers benadeeld worden;*
- *Onderzoek naar specifieke achterstandsgroepen;*
- *Het meten van de daadwerkelijke stand van zaken m.b.t. digitale vaardigheden in Nederland.*
- *Onderzoek naar de vragen hoe digitale vaardigheden het best kunnen worden aangeleerd en welke rol het onderwijs hierbij kan spelen;*
- *Onderzoek naar standaarden en monitors die kunnen zorgen voor een systematische registratie van het gebruik van elektronische overheidsdiensten bij de verschillende lagen en diensten van de overheid;*
- *Onderzoek naar de gebruikers van elektronische overheidsdiensten en de belemmeringen die zij ondervinden;*
- *Onderzoek naar bevorderende en belemmerende factoren bij de aanbod en het gebruik van elektronische registraties en transactiediensten;*
- *Onderzoek naar de gewenste toepassingen binnen elektronische overheidsdiensten;*
- *Onderzoek naar een multichannel benadering als strategie van overheidsdienstverlening;*
- *Onderzoek naar de mogelijkheden en het gebruik van mobiele diensten;*
- *Onderzoek naar mogelijke ongelijkheden die worden versterkt door nieuwe media;*
- *Onderzoek naar welke diensten geschikt zijn om online aan te bieden;*
- *Onderzoek naar de werkelijke kwaliteit van overheidssites;*
- *Onderzoek naar het effectief en efficiënt inzetten van gebruikersevaluaties.*

8. LITERATUUR

- Advies Overheid.nl & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Publieke dienstverlening 65% elektronisch*. Driemeting elektronische dienstverlening van de overheid in 2003. Den Haag.
- Eshet-Alkali, Y., & Amichai-Hamburger, Y. (2004). Experiments in digital literacy. *Cyberpsychology and Behavior*, 4, 421-429
- Bekkers, V.J.J.M. en Thaens, M. (2002). E-government op een kruispunt van wegen. *Bestuurskunde* nr. 8, december 2002, pp. 328-337.
- Besseling, E. en Boom, E. (2002). *Veelbelovend Eindhoven*. Onderzoek naar www.eindhoven.nl. Uitgevoerd door NetPanel, in opdracht van de gemeente Eindhoven.
- Bongers, F., Holland, C. en Bilderbeek, R. (2002a). *E-government: de vraagkant aan bod*. rapport aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dialogic, Utrecht.
- Bongers, F., Vandeberg, R., Schuurman, K. en Holland, C. (2002b). *Burgers aan het woord: oordelen en klachten over de elektronische overheid*. Utrecht: Dialogic
- Bongers, F., Holland, C., Vermaas, K. en Vandeberg, R. (2004). *Burgers aan bod*. Dialogic innovatie en interactie, Utrecht.
- Boogers, M., Voerman, G. en Andersson, E. (2002). *Enquête politiek en internet: resultaten van een online-enquête onder bezoekers van (naam website) tijdens de campagne voor de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002*.
- Buning, E. en Webers, E. (2004). *Webradar internetonderzoek Ministeries 2004 en www.postbus51.nl*. RM Interactive.
- Burger@overheid (2005). *Overheid: geen goede antenne voor informatievoorziening*. Onderzoek van burger@overheid naar informatievoorziening aan burgers over GSM-en UMTS-masten. Geraadpleegd op 27 oktober 2005:
<http://www.burger.overheid.nl/downloads/051010UMTSonderzoek.pdf>
- Centraal Bureau voor Statistiek (2005). *De digitale economie 2004*. CBS Voorburg-Heerlen.
- Centraal Bureau voor Statistiek (2006). ICT-vaardigheden bevolking beperkt. CBS Webmagazine, 30 januari 2006. Geraadpleegd op: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bedrijfsleven/innovatie-ict-investeringen/publicaties/artikelen/2006-1874-wm.htm>
- Claeys, L. en Spee, S. (2005). Een virtuele illusie of reële kansen? Gender in de netwerkmaatschappij.- Antwerpen: *Steunpunt Gelijkekansenbeleid*, 42 p.- ISBN 90-77271-18-X
- Damme, M. van, Haan, J. de en Iedema, J. (2005). Modelling a multidimensional concept: ict-access at work. Paper voor: *ICT, the knowledge society and changes in work*. European Conference The Hague. SCP.
- Dijk, J.A.G.M. van (2001). *De netwerkmaatschappij, sociale aspecten van nieuwe media*. Alphen aan Den Rijn: Samson.
- Dijk, J.A.G.M. van (2003). *De digitale kloof wordt dieper*. Den Haag: SQM/Infodrome.
- Dijk, J.A.G.M. van (2005). *The Deepening Divide, Inequality in the Information Society*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.

- Dijk, Liset van, J. de Haan en S. Rijken (2000). Digitalisering van de leefwereld, een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid, Eindrapport. Den Haag: SCP.
- Duivenboden, H.P.M. van & A.M.B. Lips (2001). *Klantgericht werken in de publieke sector. Inrichting van de elektronische overheid*. Utrecht.
- Geel, A. van en Massen, K. (2005). *Online communiceren met de overheid, nu en in de toekomst*. In opdracht van burger@overheid uitgevoerd door NetPanel.
- Graaf, P.A. de (2005). Rotterdammers en computers 2005. *Resultaten uit de Omnibusenquête*. Centrum voor Onderzoek en Statistiek. In opdracht van de Directie Middelen en Control van de Bestuursdienst Rotterdam.
- Gilbert, D., Balestrini, P. en Littleboy, D. (2004). Barriers and benefits in the adoption of e-government. *The International Journal of Public Sector Management*, 2004; Vol17.
- Haan, J. de (2004). *Jaarboek ICT en samenleving 2004*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Haan, J. de, Huysmans, F., en Steyaert, J. (2002). *Van huis uit digitaal: verwerving van digitale vaardigheden tussen schoolmilieu en school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Haan, J. de, Klumper, O. en Steyaert, J. (2004). *Surfende Senioren. Kansen en bedreigingen van ICT voor ouderen*. Den Haag: Academic Service.
- d'Haenens, L. en Summeren, C. van (2005). *Digital Citizenship Among Ethnic Minority Youth in The Netherlands*. Presentatie ten behoeve van ICT-fundamentals. Universiteit Twente, 14 Oktober 2005.
- d'Haenens, L., Summeren, C. van, en Saeys, F. (2003). Marokkaanse en Turkse jongeren in Nederland en Vlaanderen gaan digitaal. De rol van de etnisch-culturele positie bij de toegang tot en het gebruik van ICT. *Migrantenstudies* 19(4): 201-214
- d'Haenens, J., Koeman, en Saeys, F. (2005). Digital Citizenship among ethnic minority youths in the netherlands and flanders. Geaccepteerd voor publicatie in een nog te verschijnen uitagve van *New Media & Society*.
- Hargittai, E. (2002a). Beyond Logs and Surveys: In-Depth Measures of People's Web Use Skills. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*. 53(14):1239-1244.
- Hargittai, E. (2002b). Second-Level Digital Divide: Differences in People's Online Skills. *First Monday*. 7(4) http://firstmonday.org/issues/issue7_4/hargittai/
- Hargittai, E. (2005). Survey Measures of Web-Oriented Digital Literacy. *Social Science Computer Review*. 23(3):371-379. Fall.
- Huysmans, F., de Haan, J. en Broek, A. van den (2004). *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. Den Haag: SCP (scp-publicatie 2004/7).
- Informatiewerkplaats (2004). *De transparante digitale overheid*. Onderzoek in opdracht van Burger@Overheid. Den Haag.
- Jong, M. de, Lentz, L., Elling, S. en Schellens, P.J. (2004). Scenario-evaluatie van gemeentelijke websites. De ontwikkeling en toepassing van een expertgericht evaluatie-instrument. Verslag van een onderzoek in het kader van het NWO-stimuleringsprogramma "Maatschappij en de Elektronische Snelweg" (projectnummer 014-43-606). Aspect 69. Universiteit Twente. Enschede, 2004. 133 blz.

- Kelfkens, G. (2005). Nederland achterop met raadplegen overheidssites. *Digitaal bestuur*, 27 oktober 2005. <http://www.digitaalbestuur.nl/Default.lynkx?id=106>
- Leenes, R. (2004). *Local e-Government in the Netherlands: From ambitious policy goals to harsh reality*. ITA Manuscript, Universiteit Tilburg.
- Lentz, L. (2002). Hoe evalueer je een website? In: *Tekst[blad]*, jrg. 8, nr. 1, maart 2002. blz. 35-40.
- Linden, A. van der en Mellema, L. (2003). *Elektronische dienstverlening gemeente Dordrecht*. Gemeente Dordrecht Sociaal Geografisch Bureau (SGB)
- Livingstone, S., Bober, M., & Helsper, E. (2005). *Internet literacy among children and young people: findings from the UK Children go online project*. London: LSE. Available from: <http://personal.lse.ac.uk/bober/UKCGOonlineLiteracy.pdf>
- Maltha, S., Schuurman, K., Vermaas, K., Vandeberg, R., Bongers, F., Bekkers, R. en Wijngaert, L. van de (2002). *Breedband en de Gebruiker*. Utrecht: Dialogic.
- Markus, D. (2005). *Benchmarkonderzoek Websites Provincie*. Berenschot en Cemit. Amsterdam.
- Marsh, J.B.T. (2001). Cultural Diversity and the Information Society: Policy Options and Technological Issues. Brussels: European Parliament, DG for Research.
- Nielsen, J. (2000). Designing web usability. The practice of simplicity. Indianapolis, IN: New Riders. In de Jong et al. (2004).
- Otten, F. (2005). *Handicap beperkt bezit en gebruik van computer*. CBS Webmagazine. Maandag 31 oktober 2005.
- Peeters, A.L. en D'Heanens, L. (2005). Bridging or bonding? Relationships between integration and media use among ethnic minorities in the Netherlands. *Communications* 30 (2005): 201-231.
- Provincie Zuid Holland (2005). *Notitie Analfabetisering*. http://www.pzh.nl/images/126_170981.doc (Geraadpleegd op 20 oktober 2005).
- Rouwenhorst, E. (2004). *Digitale dienstverlening bij gemeente Amsterdam: Op de goede weg?* Doctoraalscriptie voor Bedrijfskundige Economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Schnabel, P, S. Keuzenkamp, K. Breedveld et al. (2004). *In het zicht van de toekomst: sociaal en cultureel rapport 2004*. Den Haag : SCP.
- Snijder, E.J., Flos, B.J. en Hartlieb, M.F. (2003). *Rapport onderzoek achter de internetsite*. Daadkracht Advies en managementdiensten Zoetermeer, in opdracht van Burger@overheid.
- Staps, K. (2005). *Het digitale loket. Een nieuwe revolutie op het gebied van dienstverlening?* Dienst Algemene en Publiekszaken gemeente Eindhoven.
- Steyaert, J. en Haan, J. de. (2001). *Geleidelijk digitaal. Een nuchtere kijk op de sociale gevolgen van ict*. Den Haag: SCP.
- Steyaert, J. (2003). Digitale kansen voor lokaal sociaal beleid. In V. Veldheer & P. van den Nieuwenhuizen & A. Schoorl & A. Sprinkhuizen & P. Stevens (Red.), *Lokaal sociaal beleid* (losbladig werk, deel D6). den Haag: Elsevier.
- UCLA Center for Communication Policy. (2003). *The UCLA internet report: Surveying the digital future*, year three. Los Angeles: Author.

Westholm, H. en Aichholzer, G. (2003). eAdministration. Strategic Guideline 1, PRISMA – Providing Innovative Service Models and Assessment, April, Bremen: University of Bremen, Technologie-Zentrum Informatik and Vienna: Institute of Technology Assessment, Austrian Academy of Sciences.
<http://www.prisma-eu.net/deliverables/SG1administration.pdf>