

Overheid.nl Monitor 20

03

Ontwikkelingen bij de
elektronische overheid
in kaart gebracht



Advies Overheid.nl

Overheid.nl Monitor 2003

Ontwikkelingen bij de elektronische overheid in kaart gebracht



Advies Overheid.nl

Postbus 84011
2508 AA Den Haag

Nieuwe Duinweg 24-26
2587 AD Den Haag

T (070) 888 78 50
F (070) 888 78 81
E advies@overheid.nl

www.advies.overheid.nl
www.overheid.nl

Inhoud

Voorwoord	4	5 Transparantie	36
1 Elektronische overheid als innovatieproces	5	5.1 Inleiding	36
2 Dienstverlening	8	5.2 Bestuurlijke informatie	37
2.1 Inleiding	8	5.3 Praktische informatie en actualiteit	42
2.2 Producten- en dienstenaanbod	8	5.4 Participatie	43
2.3 Ontwikkeling elektronische dienstverlening	11	5.5 Conclusies	47
2.4 Beveiligde transacties	18	6 Toegankelijkheid	49
2.5 Conclusies	20	6.1 Inleiding	49
3 Gebruik	21	6.2 Technische toegankelijkheid van overheidswebsites	49
3.1 Inleiding	21	6.3 Gebruiksvriendelijkheid	51
3.2 Gemeenten	23	6.4 Conclusies	55
3.3 Provincies	24	7 Conclusies en aanbevelingen	57
3.4 Waterschappen	24	7.1 «Het glas is half vol»	57
3.5 Regiokorpsen van politie	24	7.2 «Het glas is half leeg»	58
3.6 Rijksdiensten	25	7.3 De tien belangrijkste onderzoeksbevindingen	60
3.7 Conclusies	27	7.4 Onderwerpen voor de toekomst	60
4 Klanten centraal	28	Verantwoording	63
4.1 Inleiding	28	Ranglijsten per soort overheid	64
4.2 Responstijd van overheidsorganisaties	29	Colofon	80
4.3 Tevredenheid over bezoek aan een website	31		
4.4 Tevredenheid over bezoek aan een fysieke balie	32		
4.5 Vergelijking website en balie	33		
4.6 Conclusies	35		

Voorwoord

Voor U ligt de Overheid.nl Monitor 2003. Met deze Monitor brengt Advies Overheid.nl jaarlijks de ontwikkelingen in kaart op het terrein van de elektronische overheid. Dat gebeurt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. We doen dat met het perspectief dat door beter gebruik van nieuwe technische mogelijkheden – als middel – het doel van een beter presterende, een transparantere overheid dichterbij kan worden gebracht.

Het kabinet heeft onlangs het Actieprogramma «Andere Overheid» opgesteld. Centrale gedachte in dit actieprogramma is dat de overheid haar relatie tot de samenleving opnieuw definieert. Een overheid die als «albedil» met een oerwoud van regels in alle poriën van de samenleving aanwezig is, is niet langer wenselijk, zo stelt het Actieprogramma. De overheid moet zich juist concentreren op haar publieke kerntaken en op die terreinen tot betere prestaties komen. Daar kan ICT een belangrijke rol bij spelen. Er is dus sprake van een pleidooi voor een terugtrekkende beweging (minder regels, meer verantwoordelijkheid van andere partijen) om vervolgens de echte publieke taken beter te kunnen uitvoeren.

Bij de ontwikkeling van de elektronische overheid gaat het ook om het opnieuw doordenken van de relatie van de overheid met haar doelgroepen. We hebben eigenlijk te maken met een herontwerp-proces. Nu meer en meer burgers via een elektronisch kanaal gaan communiceren met de overheid in plaats van via een fysieke balie,

wint het belang van een multi-channelaanpak. Hoe is dat het beste aan te pakken? Omdat de overheid bedrijven minder lastig wil vallen met administratieve lasten, is aan de orde welke formulieren kunnen worden geïntegreerd of kunnen verdwijnen en welke overheids-instellingen kunnen of moeten beter gaan samenwerken? Kortom, we kunnen de terminologie «Andere Overheid» niet letterlijk genoeg nemen. Veranderingsprocessen staan centraal in de ontwikkeling van de elektronische overheid.

Met Overheid.nl Monitor 2003 maken we de balans op van een overheid in transitie. Daarmee komen thema's naar boven die de komende jaren aandacht vragen. Zowel van het Rijk, dat hier coördinerend optreedt, als van individuele overheidsorganisaties. Deze monitor biedt houvast voor beiden. Enerzijds input voor beleidsontwikkeling, anderzijds concrete bouwstenen om morgen mee aan de slag te gaan.

Ik wens u veel leesplezier!

Erik Hup
Programmamanager Advies Overheid.nl

1 Elektronische overheid als innovatieproces

Het dynamisch perspectief De elektronische overheid is een onderwerp dat de afgelopen jaren sterk in beweging is geweest. De verwachtingen waren stevast hooggespannen als het ging om de beloftes van een elektronische overheid. De kwaliteit van de dienstverlening zou toenemen, administratieve lasten voor burgers en bedrijven zouden verminderen, de effectiviteit en productiviteit van de overheid zou erdoor toe kunnen nemen, er zou een transparantere overheid ontstaan en er zouden minder loketten komen. Uit deze transformatie zou uiteindelijk een geheel ander soort overheid te voorschijn komen die beter in staat is om publieke taken naar tevredenheid van alle relevante doelgroepen uit te voeren. Met de crisis in de dot-com wereld zijn die verwachtingen bijgesteld. Allereerst zijn er realistischer verwachtingen ontstaan ten aanzien van de internet-economie. Vervolgens zijn ook in het domein van de elektronische overheid mensen weer met twee benen op de grond komen te staan. Met name het tempo van veranderingen blijkt lager te liggen dan aanvankelijk gedacht. Eigenlijk zien we dat op tal van plaatsen terug. Het veranderingsvermogen van mensen en organi-

saties wordt vaak overschat. Dat geldt voor elektronisch zaken doen, voor inzet van ICT in de zorg, voor computers in de klas etc. Met de technologie kan heel veel, maar mensen en organisaties hebben vaak tijd nodig om zich nieuwe mogelijkheden eigen te maken. Er is al met al vaak sprake van een overschatting van de korte termijn effecten (de hype) en een onderschatting van de effecten op de langere termijn. Dit wordt ook wel de «Larnier-paradox» genoemd. Op de langere termijn zien we namelijk een stille revolutie die zich aan het voltrekken is. Nederland behoort inmiddels tot de absolute wereldtop als het gaat om het gebruik van het medium internet.

Ontwikkelingen in kaart gebracht We spreken van een elektronische overheid als een overheidsorganisatie voor haar publieke taken – en daarmee voor haar werkprocessen, dienstverlening en interactie met burgers en bedrijfsleven – gebruik maakt van ICT, waarbij zij de nieuwe media heeft verbonden aan de oude media, dat wil zeggen de klassieke automatisering zoals deze sinds de jaren vijftig wordt toegepast bij de overheid. Het betreft dus

(interne) werkprocessen, (externe) dienstverlening en informatievoorziening van overheidsinstellingen die worden afgewikkeld via open en/of gesloten elektronische netwerken. Voordat de elektronische overheid volledig operationeel is (de elektronische overheid zal nooit «klaar» zijn, net zomin als de klassieke overheid ooit «af» is), moet aan allerlei voorwaarden zijn voldaan. Tot de randvoorwaarden voor een elektronische overheid behoren de mate van internetpenetratie onder gebruikers (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties), het gevoel van vertrouwen onder de gebruikers in elektronische transacties (veiligheid en privacy) en de mogelijkheid voor de overheid om de digitale identiteit van de gebruikers te kunnen vaststellen. Veel van deze zaken (zoals de elektronische handtekening en het burgerservicenummer) zijn nu nog in ontwikkeling. Aan de kant van de overheid zelf moet verder sprake zijn van een adequaat aanbod van diensten (zowel in de breedte als in de diepte) en om het veranderen van werkprocessen en organisatiestructuren. Al deze zaken zijn op te vatten als «stukjes van de puzzel» die allemaal bij elkaar moeten komen. Duidelijk is dat het zo ver nu nog niet is. De ontwikkelingen gaan erg hard, maar er blijft nog een behoorlijke weg te gaan. De Overheid.nl Monitor probeert deze ontwikkelingen in beeld te brengen. Daarbij ligt de nadruk in dit jaar en in voorgaande jaren op de ontwikkeling van de online aanwezigheid van de overheid, met voor dit jaar een extra nadruk op de elektronische diensten. Na verloop van tijd willen we in de verdere ontwikkeling van de monitor meer nadruk gaan leggen op het meten van gebruik en op de resultaten of effecten van elektronische dienstverlening.

Leerprocessen De ontwikkeling naar een elektronische overheid zou dus opgevat kunnen worden als een innovatieproces. En innovatieprocessen worden gekenmerkt door vallen en opstaan – en daarmee door leerprocessen. Wanneer de leerprocessen worden

benut, kan dit tot verbetering en versnelling van de innovaties leiden. De leerprocessen op hun beurt worden gevoed door informatie over de ontwikkelingsrichting en het ontwikkelingstempo van de veranderingen. Dat is precies wat met deze monitor wordt beoogd. Sinds 1999 wordt met de monitor in kaart gebracht hoe de aanwezigheid van de overheid op internet zich ontwikkelt. Aanvankelijk werd vooral gekeken naar de aanwezigheid van websites en het soort informatie dat daarop wordt aangeboden. Ook in deze versie is dergelijke informatie te vinden, maar tegelijkertijd zijn er verschillende onderwerpen bijgekomen waardoor het meetinstrument zich heeft verbreed. Omdat het onderwerp van onderzoek in beweging is, moet ook de monitor in ontwikkeling blijven. Naast het aanbod van diensten en de aanwezigheid van informatie, willen we nu ook graag weten hoe het staat met het gebruik ervan en liefst ook iets over de effecten van dit gebruik. Helaas zijn gebruikscijfers en effectmetingen vooralsnog zeer beperkt beschikbaar, maar we willen in de toekomst hieraan wel meer aandacht besteden. Naast de breedte van diensten (welk percentage van de overheidsdiensten is online beschikbaar) willen we ook weten wat de diepte – ofwel de mate van elektronische verdieping tot in de achterliggende organisatie – van die diensten is. Beschikbaarheid van een elektronische dienst (breedte) zegt namelijk nog weinig over hoe intelligent de overheid haar achterliggende «dienstenvoortbrengingssysteem» (denk aan werkprocessen, informatiesystemen, maar ook aan bijvoorbeeld een klantvriendelijke organisatiecultuur) heeft ingericht. Ook deze zaken willen we in de verdere ontwikkeling van Overheid.nl Monitor beter in beeld krijgen. In de bijlage «Verantwoording» staat beschreven hoe de onderzoeksopzet van deze monitor is geweest en welke uitbreidingen / wijzigingen ten opzichte van vorige jaargangen hebben plaatsgevonden.

Beleidsdoelstellingen Overheid.nl Monitor heeft een zeer wezenlijke functie in de vorm van het geven van terugkoppeling over geformuleerde beleidsdoelstellingen. Deze doelstellingen zijn op een breed terrein geformuleerd (van de aanwezigheid van democratische basisinformatie tot en met transacties waarbij gebruik wordt gemaakt van PKI) en ze zijn voortdurend in beweging. De lat wordt steeds hoger gelegd. In het geval van het aanbod van elektronische diensten zijn in de loop van de jaren streefpercentages geformuleerd van 25% (voor 2002), 35% (voor 2003), 55% (2005) en inmiddels 65% (2007). In het actieprogramma Andere Overheid¹ worden eveneens ambities en doelen genoemd die met enige regelmaat tegen het licht gehouden moeten worden en waarbij metingen als deze kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen en aan verdere beleidsontwikkeling. Deze doelstellingen zijn deels gericht op het realiseren van voorzieningen aan de aanbodkant van de elektronische overheid (de reeds genoemde 65% elektronische dienstverlening in 2007; een authenticatievoorziening die in 2004 overheidsbreed beschikbaar zal komen; een overheidsbrede zoekmachine; een sluitend stelsel van persoonsnummers in 2007 etc.). Maar het gaat ook om doelen die betrekking hebben op de gebruikskant van de elektronische overheid. Zo moeten aan het eind van deze kabinetsperiode de administratieve lasten voor de burger met 25% verminderd zijn. We zien dus langzamerhand een omslag ontstaan van inspanningsverplichting naar resultaatverplichting. Dit zal zich gaan vertalen in de verdere ontwikkeling van Overheid.nl Monitor, waarin langzaam het accent verlegd wordt van het meten van het aanbod naar het meten van resultaten van gebruik.

Leeswijzer Het rapport is als volgt opgebouwd. In het tweede hoofdstuk gaat de aandacht naar de dienstverlening. Hierin wordt onder meer terugkoppeling gegeven over de doelstelling om in 2003 35% van de overheidsdiensten langs elektronische weg

beschikbaar te hebben. In hoofdstuk drie worden de resultaten gepresenteerd van een eerste verkenning naar de mate van gebruik van overheidswebsites en elektronische diensten. Hoofdstuk 4 is gewijd aan een eerste verkenning van de effecten van de elektronische overheid. De resultaten worden gepresenteerd van onder meer e-mail responsanalyses en metingen van (on)tevredenheid van gebruikers van overheidswebsites. Het vijfde hoofdstuk gaat in op een ander domein van de elektronische overheid: de ontwikkeling van op ICT gebaseerde participatieve werkwijzen ofwel e-democracy. In hoofdstuk zes gaan we in op de toegankelijkheid van publieke informatie. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de ontwikkeling van de gebruiksvriendelijkheid van overheidswebsites. Verder wordt inzicht gegeven in het soort informatie dat wordt aangeboden en daarmee in de vorderingen rondom doelstellingen als «vergroting van de transparantie van de overheid». In het laatste hoofdstuk komen de meest in het oog springende ontwikkelingen en conclusie van Overheid.nl Monitor 2003 aan de orde, waarbij tot besluit praktische aanbevelingen worden geformuleerd.

Dit rapport is samengesteld uit de bevindingen uit een aantal deelonderzoeken. In de verantwoording, achterin dit boek, worden deze verschillende deelonderzoeken benoemd. Deze deelonderzoeken kennen ook alle een eigen uitgebreide rapportage. In de tekst van dit boek wordt vaak naar deze uitgebreide rapportages verwezen. In het onderdeel «Overheid.nl Monitor 2003» op de website van Advies Overheid.nl (www.advies.overheid.nl) treft u deze uitgebreide rapportages. Naast meer onderzoeksmatige gegevens toont de online presentatie van de onderzoeksbevindingen ook meer informatie over best practices.

¹ Aangeboden met brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 1 december 2003, Kamerstukken II, 29 362, nr. 1

2 Dienstverlening

2.1 Inleiding

De overgang van informatie over diensten naar het daadwerkelijk digitaliseren van dienstverlening (de tweede fase van dienstverlening) is inmiddels voor veel overheidsorganisaties realiteit. Het aanbod van informatie op de website groeit nog steeds, maar het accent gaat steeds meer liggen op het gebruikmaken van internet bij het verlenen van diensten en verstrekken van producten.

In de volgende paragraaf doen we verslag van de onderzoeksresultaten over het dienstverleningsaanbod van de overheidsorganisaties (breedte). Vervolgens worden de resultaten van het onderzoek teruggekoppeld naar de diepte van de dienstverlening behandeld. Van een gekozen set van veelgevraagde diensten is onderzocht, hoe van internet gebruik wordt gemaakt bij de aanvraag en verstrekking van de dienst of het product (diepte).

De laatste paragraaf gaat over het aan belang winnende vraagstuk van de beveiligde transactie aan.

Het hoofdstuk sluit af met enkele conclusies.

2.2 Producten- en dienstenaanbod

Inmiddels heeft bijna 90% van de Nederlandse gemeenten een zogenaamde productencatalogus op de website: een systematische verzameling van de geleverde producten en diensten. Een jaar eerder was dat het geval bij 80%. De groei is mede gestimuleerd door een regeling uit 2000 van het Ministerie van BZK. Gemeenten konden 25.000 gulden krijgen voor de invoering van de catalogus. Ongeveer driekwart van de gemeenten heeft van deze regeling gebruik gemaakt.

Om correct gebruik van de subsidie te bevorderen, heeft het Ministerie van BZK een aantal voorwaarden opgesteld. Deze voorwaarden komen tot uitdrukking in figuur 1 op bladzijde 10. De laatste vier voorwaarden gelden als de operationalisering van de voorwaarde dat het product- en dienstenaanbod op een vraag-gerichte wijze dient te worden ontsloten.

Figuur 1 toont dat op alle voorwaarden een aanzienlijke verbetering zichtbaar is sinds 2002. Twee aspecten blijven nog achter. Ten eerste: de ontsluiting naar levensgebeurtenis is niet in alle standaard productencatalogi als aparte functie aanwezig. Ten tweede: hoewel ook hier van een flinke toename sprake is, bevatten veel gemeentelijke productencatalogi nog weinig formulieren. Gebleken is dat de invoering van formulieren de tweede fase is in de catalogus. Eerst wordt de catalogus vormgegeven en gepubliceerd. Daarna gaat de gemeente aan de formulieren werken. Dat blijkt vaak moeilijker en tijdrovender dan vooraf gedacht. Verwacht wordt dat het percentage gemeenten, dat minimaal vijftig formulieren aan haar productencatalogus heeft gekoppeld, in 2004 sterk zal stijgen.



De productencatalogus op de website van Boxtel; een implementatie van het product VIND (Vraaggerichte INteractieve producten- en Dienstencatalogus)

De verschillende diensten van andere overheden zijn niet zo gelijksoortig als bij gemeenten. Daarom is een standaard producten-catalogus meestal (nog) niet aan de orde. Het is natuurlijk wel mogelijk dat deze overheidsorganisaties systematisch hun aanbod van producten en diensten digitaal ontsluiten. Veel overheidsorganisaties doen dat in de praktijk echter nog niet. Van de diensten van ministeries met een website toont 40% het dienstverleningsaanbod op een min of meer systematische wijze; van de ministeries 23% en van de waterschappen slechts 13%. Websites van het Openbaar Ministerie (OM), Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's) en provincies scoren hier zelfs niet of nauwelijks.

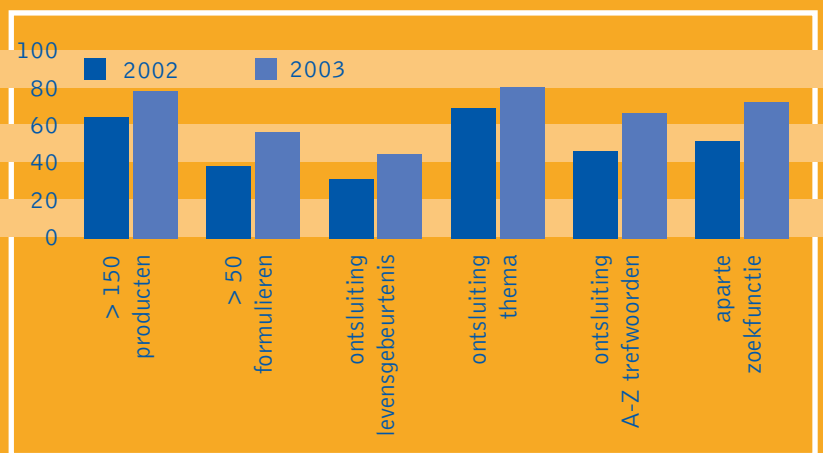
De meeste websites van de regiokorpsen van politie tonen wel systematisch hun diensten en producten. De portaalsite www.politie.nl biedt hiertoe een geëigend platform. De verschillende regiokorpsen kunnen van het standaaraanbod gebruik maken.

Voor waterschappen en provincies is een digitale productencatalogus in de maak. In 2004 zal deze in gebruik genomen worden.

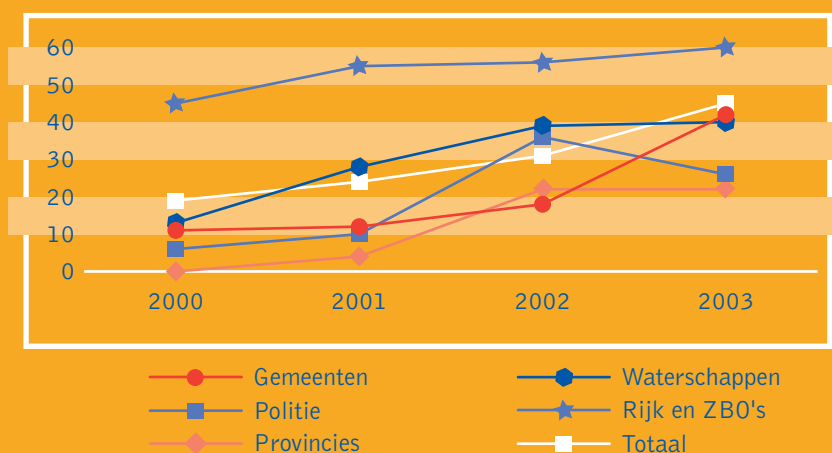
Voor meer informatie over de specifieke scores op vragen over dienstverlening per soort overheid verwijzen wij naar de uitgebreide online rapportage.

Rijksproductencatalogus Sinds maart 2003 is op www.overheid.nl onder de titel «Overheidsloket» een catalogus van rijksdiensten en -producten aanwezig. Deze catalogus bevat inmiddels meer dan 2.500 producten. Het Overheidsloket biedt een centraal punt voor de diensten die de verschillende rijksoverheden verlenen. De catalogus verkeert nog in de «eerste fase»: 85% van de producten bevat min of meer uitgebreide informatie over de dienst, maar biedt nog geen mogelijkheid tot communicatie met de dienstverlenende instantie via online formulieren. Een aantal rijksdiensten is bezig met de ontwikkeling van online dienstverlening. In de volgende paragraaf komen hier voorbeelden van aan de orde.

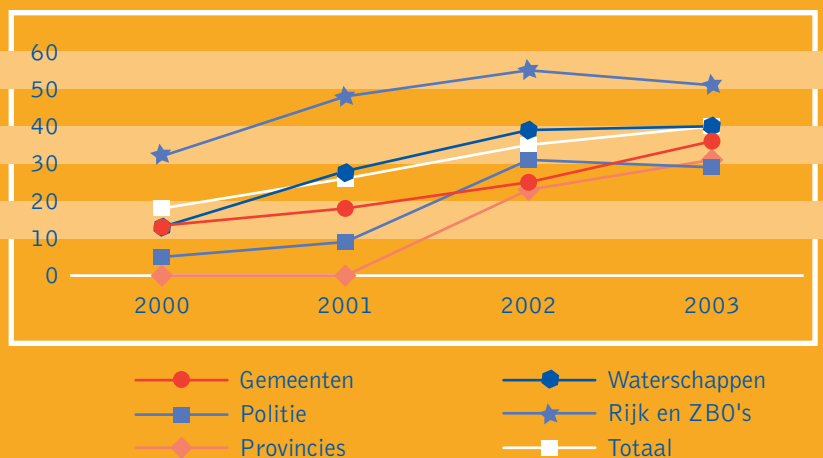
Figuur 1 Bevat de gemeentelijke producten- en dienstencatalogus (%)



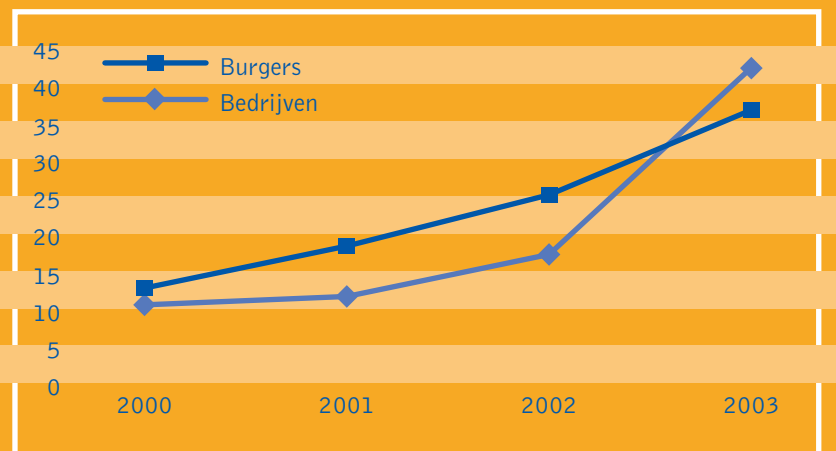
Figuur 3 Percentage dienstverlening overheden aan bedrijven



Figuur 2 Percentage dienstverlening overheden aan burgers



Figuur 4 Elektronische dienstverlening van gemeenten aan burgers en bedrijven (% , gewogen naar aantal inwoners per gemeente)



2.3 Ontwikkeling elektronische dienstverlening

Het kabinet streeft ernaar om via internet publieke informatie en publieke producten en diensten effectief en efficiënt toegankelijk te maken voor burgers. In 2007 moet minimaal 65% van de totale publieke dienstverlening via het internet kunnen worden afgehandeld. De meting van dit streefgetal wordt jaarlijks uitgevoerd door het niveau van online dienstverlening vast te stellen van circa honderd door burgers en bedrijven «meest gevraagde overheidsdiensten», verdeeld over Rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en politie. De methodologische verantwoording voor dit deel van het onderzoek treft u in uitgebreide online versie van Overheid.nl Monitor 2003.

In figuur 2 en 3 worden de resultaten voor respectievelijk diensten en producten voor burgers en voor bedrijven samengevat. Om tot totaal-percentages te komen, is gewogen naar het relatieve aandeel van contacten dat elke overheidssector heeft met burgers of bedrijven².

Uit de resultaten blijkt dat de in 2002 nog gehanteerde doelstelling dat eind 2003 minimaal 35% van de totale publieke dienstverlening via het internet afgehandeld moet kunnen worden, in 2003 ruimschoots is gehaald. Voor burgers wordt een overall resultaat geboekt van 40% en voor bedrijven 45%.

Opvallend is de sterke groei bij de gemeenten. Dit hangt, zoals al vermeld, sterk samen met de implementatie van de gemeentelijke productencatalogi, die in 2003 een grote vlucht nam. Verder zijn ook de percentages bij provincies en waterschappen gestegen. Met name als gevolg van de verdere implementatie en ontwikkeling van de verschillende productencatalogi bij deze overheden is een verdere groei van elektronische dienstverlening voor 2004 te verwachten.

In de komende jaren moet het percentage omhoog gebracht worden tot 65%. Het ligt in de lijn der verwachting, vanwege

de ontwikkeling in de afgelopen jaren en het concrete zicht op aanstaande ontwikkelingen (m.n. de productencatalogi), dat dit streefdoel gehaald wordt.

Hieronder wordt specifiek ingegaan op het dienstverleningsniveau bij verschillende soorten overheden.

Dienstverlening door gemeenten Bij de dienstverlening aan burgers worden de verschillen tussen grote en kleine gemeenten kleiner: de kleinere gemeenten halen geleidelijk hun achterstand op de grote gemeenten in. Gemeenten met minder dan 25.000 inwoners komen inmiddels tot ruim 35% elektronische dienstverlening en de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners tot bijna 40%. Dit zijn aanzienlijke stijgingen ten opzichte van de resultaten in 2002. Toen waren de scores ruim 10 procentpunten lager.

De dienstverlening van gemeenten aan bedrijven toont een spectaculaire groei: van 17% vorig jaar tot 42%. Zowel kleine als grote gemeenten bieden voor bedrijven veel meer digitale dienstverlening aan dan vorig jaar.

De implementatie van de productencatalogus betekent voor veel gemeenten ook een start met het gebruik maken van digitale formulieren. Dit verklaart de enorme toename van elektronische dienstverlening door gemeenten in 2003. Ook voor 2004 ligt flinke groei in het verschiet, want veel gemeenten zijn momenteel druk bezig met het verbeteren en uitbreiden van het formulierenaanbod op de website.

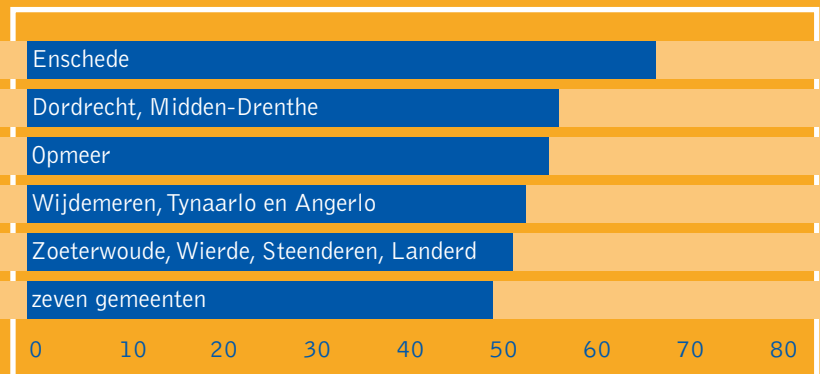
² In 2003 heeft de meetmethode enkele aanpassingen ondergaan zodat de wijze van meten exact overeenkomt met een vergelijkbaar onderzoek wat de Europese Commissie in alle lidstaten laat uitvoeren genaamd «Web-bases survey on electronic services», oktober 2003, Cap Gemini Ernst & Young. Door deze aanpassingen zijn de percentages naar beneden bijgesteld waardoor in een enkel geval een daling optreedt in het elektronisch aanbod.

Tabel 1 Digitale diensten op websites van gemeenten; drie diensten voor burgers vergeleken (%)

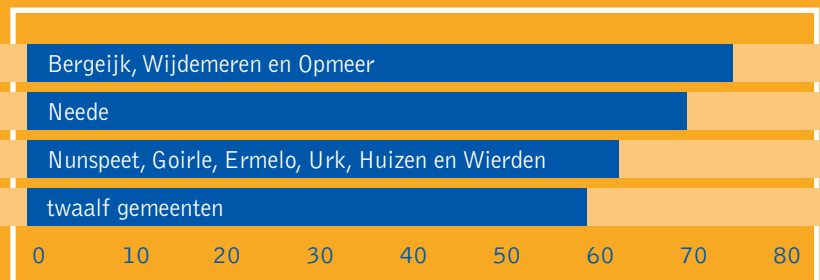
2003 (N=515)	0	1	2	3	Totaal
Aanvraag bouwvergunning	9	50	38	2	100
Aanvraag uittreksel GBA	7	56	18	19	100
Aangifte adreswijziging/verhuizing	7	39	40	13	100
2002 (N=495)	0	1	2	3	Totaal
Aanvraag bouwvergunning	19	58	16	7	100
Aanvraag uittreksel GBA	17	68	8	8	100
Aangifte adreswijziging/verhuizing	22	57	14	8	100
2001 (N=345)	0	1	2	3	Totaal
Aanvraag bouwvergunning	39	51	9	1	100
Aanvraag uittreksel GBA	35	59	2	5	100
Aangifte adreswijziging/verhuizing	32	56	6	6	100

0 = geen info; 1 = info; 2 = download; 3 = upload; transactieniveau is niet operationeel bij deze diensten; maximale digitale dienstverlening bij aangifte is ook upload

Figuur 5 Best scorende gemeenten voor elektronische dienstverlening aan burgers



Figuur 6 Best scorende gemeenten voor elektronische dienstverlening aan bedrijven



Drie gemeentelijke diensten Extra inzicht in deze resultaten wordt verkregen door nader te kijken naar de specifieke ontwikkeling bij een aantal veelgevraagde gemeentelijke producten. In tabel 1 wordt de toename van het elektronische dienstverleningsaanbod getoond voor de producten/diensten «bouwvergunning», «uittreksel GBA» en «adreswijziging».

Bij geen van de onderzochte sites is het vierde niveau (het transactieniveau) operationeel. Uit de figuren blijkt dat in 2001 tussen de 30% en 40% van de gemeenten (die al online waren in 2001) «geen informatie» over deze producten verschaft. In 2003 geldt dat nog slechts voor minder dan 10%. Inmiddels kan een uittreksel uit het bevolkingsregister (GBA) bij bijna 19% zelfs rechtstreeks via de website aangevraagd worden en kan bij 18% een formulier hiertoe vanaf de website worden gedownload. Ook voor bouwvergunningen biedt meer dan 40% van de gemeenten een downloadbaar of uploadbaar formulier. Tot slot kan inmiddels bij meer dan de helft van de gemeenten (53%) voor een adreswijziging van een formulier gebruik gemaakt worden. In 2001 kon dat bij 12% van de gemeenten die destijds over een website beschikten.

In de breedte is dus het aanbod van formulieren explosief toegenomen. Het aantal downloadbare formulieren op gemeentelijke websites – voorzover gekoppeld aan de in het onderzoek betrokken 33 gemeentelijke diensten – is in het afgelopen jaar gestegen van 604 naar 1.708. Het aantal uploadbare formulier is gestegen van 401 naar 633. De stijging is waarschijnlijk nog groter, omdat in 2003 twaalf diensten minder onderzocht zijn. Inmiddels zijn ook veel gemeenten bezig met de vervanging van downloadbare formulieren (om thuis uit te printen en verder als «gewoon formulier» te behandelen) door uploadbare formulieren, waar geen papier meer aan te pas komt.

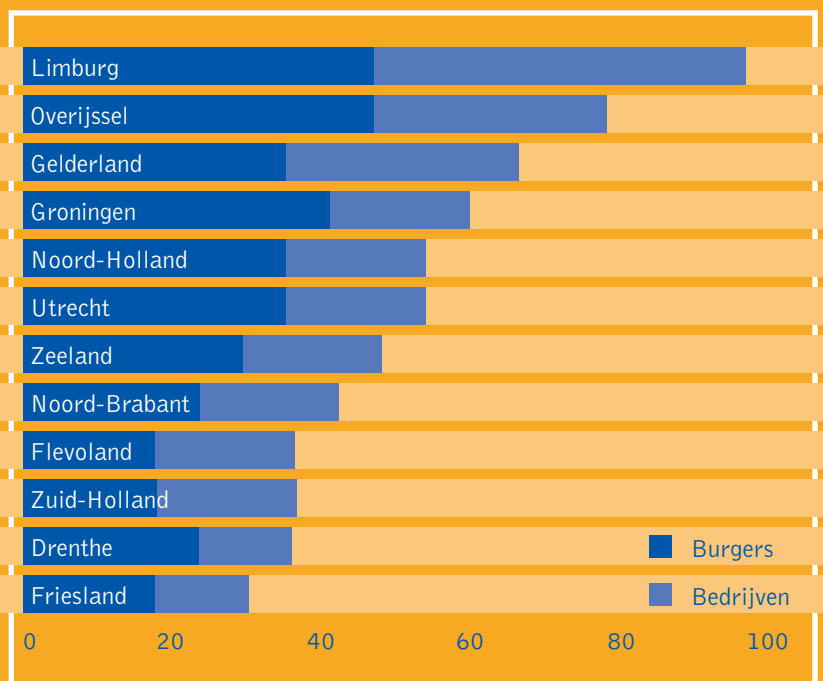
Rangorde gemeenten De best scorende gemeente voor elektronische dienstverlening aan burgers is de gemeente Enschede. De best scorende gemeenten voor bedrijven zijn Opmeer, Wijdmeren en Bergeijk. Opvallend is dat de top van beide lijsten vooral uit kleine gemeenten bestaat.

Dienstverlening door provincies Het percentage digitale dienstverlening door provincies is vooral voor burgers aanzienlijk gestegen: van 20% in 2002 naar 30% in 2003. De digitale dienstverlening voor bedrijven is licht gestegen: van 21% in 2002 naar 23% in 2003.

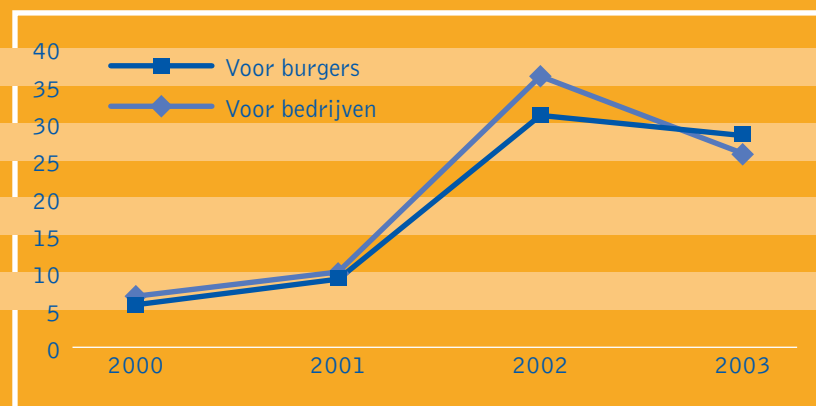


Op de site van de provincie Limburg is een digitaal formulier aanwezig voor het melden van milieuklachten.

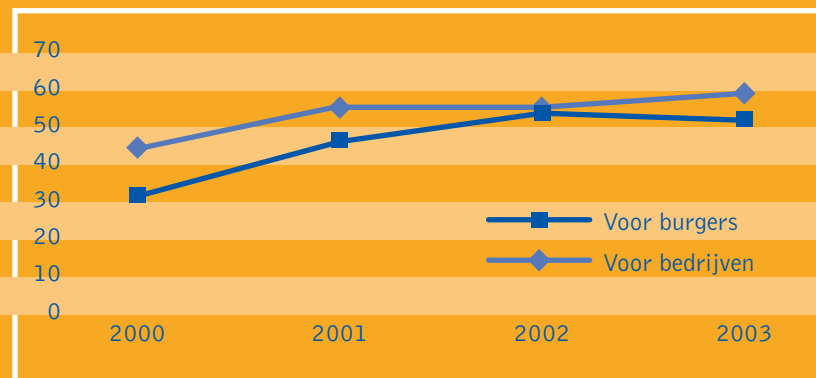
Figuur 7 Rangorde elektronische dienstverlening van provincies aan bedrijven



Figuur 8 Elektronische dienstverlening regiocorpsen van politie (%)



Figuur 9 Elektronische dienstverlening door rijksdiensten (%)



De verbetering van de digitale dienstverlening komt met name op rekening van de informatieverstrekking: van veel provinciale diensten werd in 2002 nog helemaal geen informatie verstrekt op de website en in 2003 wél. Voor de absolute aantallen formulieren geldt dat er ten aanzien van de negen genoemde diensten in 2002 zeventien downloadbare formulieren werden aangetroffen. In 2003 waren dat er twintig. Het aantal uploadbare formulieren is gestegen van vijf naar zeven.

De provincie Limburg haalt zowel voor burgers als voor bedrijven het hoogste percentage «elektronische dienstverlening»: 47% voor burgers en 50% voor bedrijven (zie figuur 7).

Bij publicatie van dit rapport is de constructie van de provinciale producten- en dienstencatalogus in een vergevorderd stadium. Verwacht wordt, dat in 2004 de helft van de provincies met deze catalogus zullen gaan werken.

Dienstverlening door waterschappen Voor waterschappen zijn slechts twee specifieke waterschapsproducten in het onderzoek «Publieke dienstverlening 65% Elektronisch» opgenomen, namelijk informatie over waterschapsbelasting en de mogelijkheid tot het bezwaar maken tegen deze belasting. Beide diensten gelden voor zowel burgers als bedrijven. 40% van de waterschappen biedt deze producten aan burgers en bedrijven aan. Het relatief hoge percentage wordt vooral bepaald door het aanbod van informatie over waterschapsbelasting.

In de praktijk zijn nog slechts enkele waterschappen bezig met elektronische dienstverlening. Een bezwaar of ontheffing voor de waterschapsbelasting kan door middel van een op de website aangeboden downloadbaar formulier worden ingediend bij zes waterschappen (13%). Een via de website in te dienen formulier (upload) is aanwezig op drie websites (7%), te weten Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap van Delfland en

Waterschap Veluwe. Dit zijn tevens de drie waterschappen die het beste scoren op het gebied van digitale dienstverlening. Het aantal online formulieren is het afgelopen jaar niet gestegen.

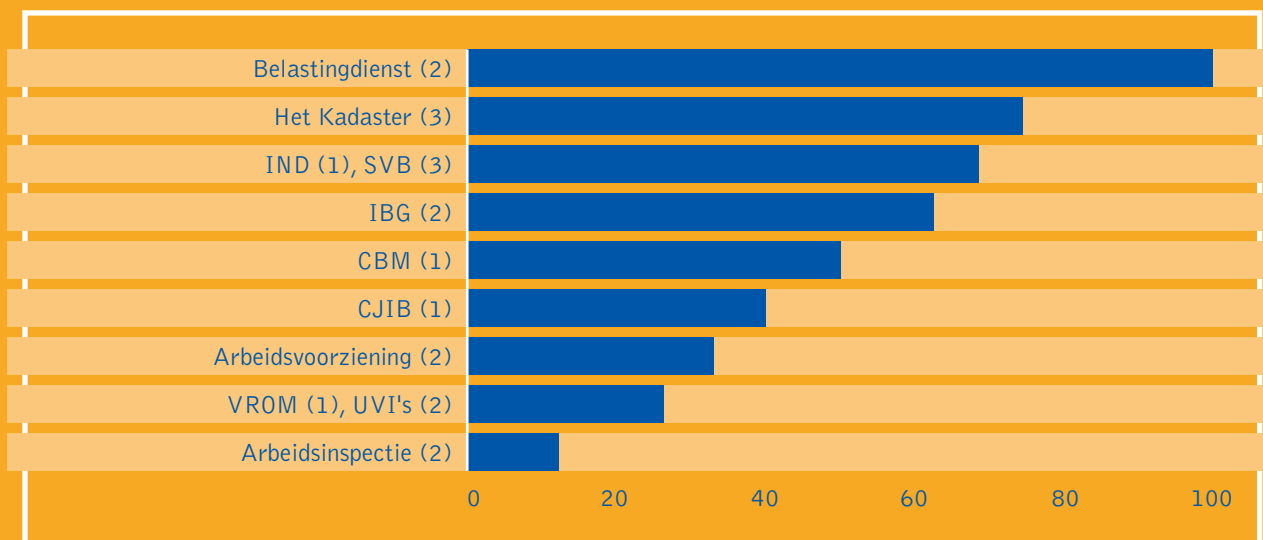
Dienstverlening door regiokorpsen van politie Voor de regiokorpsen van politie zijn negen diensten in het onderzoek betrokken, namelijk vijf voor burgers en vier voor bedrijven. Het resultaat op digitale dienstverlening wijst op een teruggang ten opzichte van 2002 (zie figuur 8)

In het laatste kwart van 2003 werd vanuit het landelijke politieportaal www.politie.nl een modernisering gerealiseerd, waardoor tijdens het onderzoek niet alle regiokorpsen online even goed bereikbaar waren. Ook leek het er sterk op dat nog niet alle bedoelde functionaliteiten daadwerkelijk waren geïmplementeerd.

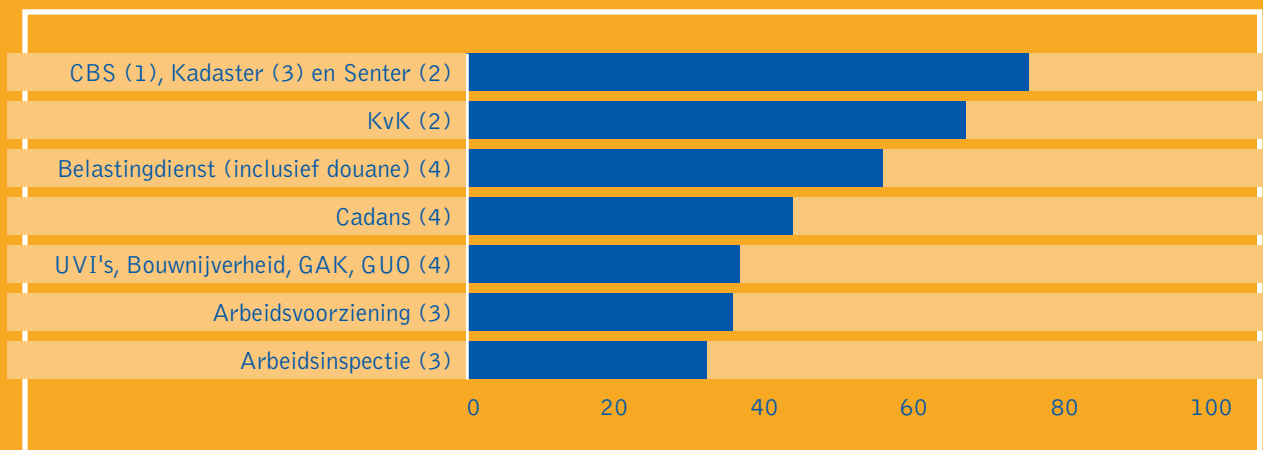


Het regiokorps Haaglanden maakt het mogelijk, via de website aangifte te doen.

Figuur 10 Rangorde elektronische dienstverlening van rijksdiensten aan burgers



Figuur 11 Rangorde elektronische dienstverlening van rijksdiensten aan bedrijven



De getallen tussen haakjes in de Figuren 10 en 11 betreffen het aantal diensten dat per organisatie onderdeel is van het onderzoek.

Eén regiokorps was zelfs vanwege deze aanpassing helemaal niet meer bereikbaar. Dit vormt samen met de aanpassingen aan de meetmethode (zie voetnoot 2) de reden voor de daling in het percentage elektronische dienstverlening bij de politie.

Het onderzoek toont aan dat ten opzichte van de vorige meting sprake is van een verbetering van het niveau van informatie-verstrekking via de website. Van toename van werkelijke elektronische dienstverlening met uploadbare formulieren is vooralsnog geen sprake. In het afgelopen jaar hebben enkele regiokorpsen publiciteit gezocht met de start van de mogelijkheid via de website aangifte doen van inbraak of diefstal. Dit is inmiddels mogelijk bij een kwart van de regiokorpsen: een stijging van 5% t.o.v. 2002.

Regiokorps Rotterdam-Rijnmond scoort het hoogst op digitale dienstverlening voor burgers (50%); De regiokorpsen van Haaglanden, Gelderland-Midden, Rotterdam-Rijnmond, Midden en West Brabant, Limburg-Noord en Flevoland zijn gezamenlijk de hoogst scorende voor digitale dienstverlening voor bedrijven (39%).

Dienstverlening door rijksdiensten De gekozen set van rijksdiensten, die betrokken is in het onderzoek «Publieke dienstverlening 65% elektronisch» bevat 44 rijksdiensten en -producten die verstrekt worden door zestien specifieke rijksinstanties, zoals de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel, Senter, Sociale Verzekeringsbank, het Kadaster en de Arbeidsinspectie. Figuur 9 op bladzijde 14 toont de score voor deze diensten in 2003 en de drie voorgaande jaren. De digitale dienstverlening blijkt voor bedrijven te zijn gestegen van 55% tot 60% en voor burgers licht gedaald van 53% naar 51%³.

Er is wel sprake is van verder ontwikkeld niveau van elektronische dienstverlening. Het aantal downloadbare formulieren is tussen 2002 en 2003 gestegen van acht naar twaalf. Het aantal uploadbare formulieren is met één gedaald naar acht. De mogelijkheden voor transactie zijn gestegen van nul naar negen. De Belastingdienst (aangifte door burgers), de Sociale Verzekeringsbank (kinderbijslag), het Kadaster (transacties opvragen, kadastraal uittreksel) en de Kamer van Koophandel (uittreksel handelsregister) bieden inmiddels diensten aan op transactieniveau. Niet alleen de aanvraag voor het product is via de website te doen, maar het hele proces om het product te verkrijgen kan vanachter de computer geregeld worden. Deze optie bestaat nog nauwelijks bij andere overheden, zoals blijkt uit de voorgaande paragrafen. Figuren 10 en 11 laten zien, hoe de verschillende rijksdiensten ten opzichte van elkaar scoren op digitale dienstverlening.

Rijksproductencatalogus De Rijksproductencatalogus (RPC) op www.overheid.nl biedt een portaal voor alle rijksdiensten. Dit portaal profileert zich als een intermediair: adequate verwijzing naar het dienstverleningsaanbod van de verschillende rijksdiensten is het doel. De RPC toont ook zelf, op welke plaatsen door middel van formulieren directe digitale dienstverlening aangeboden wordt.

Meting van de diensten in de RPC en de aan- en afwezigheid van formulieren toonde in december 2003 aan, dat de RPC nog weinig diensten en producten bevat, waarvoor niveau 3 (upload) of niveau 4 (transactie) geldt: 24 diensten worden op transactieniveau aangeboden, verdeeld over negen dienstverlenende overheids-

³ Zie voetnoot 2 op bladzijde 11 voor uitleg over deze procentuele daling in het aanbod van elektronische dienstverlening aan burgers

instanties (1%); elf diensten bieden een uploadbaar aanvraagformulier, verdeeld over zeven aanbiedende instanties (0,5%). Downloadbare formulieren komen wel veel vaker voor: 256 diensten (12%) bieden de mogelijkheid online een formulier te downloaden, waarna het «thuis» kan worden uitgeprint en ingevuld. Veruit de meeste diensten en producten (85%) in de RPC verwijzen naar online aanwezige informatie over specifieke diensten of producten en bieden verder geen mogelijkheid tot online aanvraag van de dienst.

Naast de hiervoor al genoemde rijksdiensten scoren ook het LNV-loket, Inspectie Verkeer & Waterstaat, EnerQ en CBP hoog op elektronische dienstverlening.



Via het Overheidsloket op www.overheid.nl kunnen alle rijksdiensten en -producten worden gezocht en gevonden.

Van de verantwoordelijke departementen is volgens de RPC het ministerie van Economische Zaken het verst met elektronische dienstverlening: 32%. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen scoort 29% en het ministerie van Financiën 28%. Alle andere departementen scoren tussen 27% en 25%, waarbij bedacht mag worden, dat 25% de minimale score is: alleen de producten en diensten, die in de RPC aanwezig zijn, zijn gemeten: afwezigheid van diensten of producten is dus niet verdisconteerd. Aanwezigheid van informatie (niveau 1) scoort 25% en is dus minimaal.

2.4 Beveiligde transacties

Bij communicatie over internet, bijvoorbeeld met de overheid, spelen verschillende vragen over veiligheid een belangrijke rol. Zeker wanneer het om transacties gaat. Weet u zeker dat niemand uw bericht onderweg onderschept en verandert? Weet u zeker dat degene met wie u communiceert, is wie hij of zij voordoet te zijn? Kunt u iemand aan zijn elektronisch gecommuniceerde «woord» houden? etc.

We staan er vaak niet bij stil, maar in de huidige elektronische communicatie zijn deze sleutelvragen niet zo maar bevestigend te beantwoorden. Daarom heeft de regering opdracht gegeven tot het opzetten van een infrastructuur die deze aspecten – waar in de «gewone» communicatie reeds eenvoudige oplossingen voor zijn – zin regelt. Op deze wijze kan de zekerheid worden geboden dat elektronische communicatie met de overheid betrouwbaar verloopt. Productverstrekking langs elektronische weg vraagt vaak om meer zekerheid op verschillende fronten. Om onder andere deze zekerheden beter te kunnen garanderen, is een Public Key Infrastructuur (PKI) ontwikkeld. Inmiddels worden verschillende processen met PKI ondersteund.

Binnen de «PKI voor de overheid» wordt gewerkt met een zogeheten [gekwalficeerde elektronische handtekening](#). Dit is een handtekening die voldoet aan de internationale standaarden. Bovendien voldoet deze handtekening aan de betrouwbaarheidseisen die gesteld worden in de Wet Elektronische Handtekeningen. Een dergelijke handtekening wordt, wat rechtskracht betreft, gelijkgeschakeld met een handgeschreven handtekening. Bij een [geavanceerde elektronische handtekening](#) is wel sprake van een elektronische handtekening, maar is de rechtskracht afhankelijk van de omstandigheden.

Verschillende overheden zijn inmiddels bezig met beveiliging van hun transacties. Enkele voorbeelden:

- In 2003 zijn er door de Kamer van Koophandel 80.000 elektronisch gewaarmerkte uittreksels uitgegeven. Voor 2004 verwacht Kamer van Koophandel 200.000 digitale transacties.
- Het ministerie van LNV voerde in 2003 rond de 100.000 PKI-transacties uit, die samenhangen met mestvervoer: veeboeren maken afspraken met akkerbouwers om mest uit te rijden. Het Bureau Heffingen van LNV bepaalt of er een heffing wordt opgelegd aan het transport. Het gaat om in totaal 600.000 mest transporten en eenzelfde aantal formulieren. Inmiddels is de module uitgebreid met de «aanbodzijde» van de mineralen: het veevoer. De transporten en administratie worden in vrijwel alle gevallen verzorgd door intermediairs. Voor 2004 worden 200.000 digitaal gewaarmerkte transacties verwacht.
- Senter, het subsidiebureau van het Ministerie van EZ, is gestart met een kleinschalige test voor een achttal regelingen dat elektronisch aangevraagd kan worden. De ambitie is om 10 - 20% van alle aanvragen elektronisch binnen te krijgen. Voor 2004 zal het aantal PKI-transacties uitkomen op naar schatting 500 tot 1000.

Daarnaast stimuleert de rijksoverheid het gebruik van beveiligingsinstrumenten op lagere niveaus, bijvoorbeeld toegangscode en wachtwoord voor digitale producten en diensten, die om een minder hoog niveau van betrouwbaarheid vragen. In het rapport «Verantwoorde elektronische dienstverlening» (BZK, 2002) wordt geconcludeerd, dat veel overheidsdiensten niet noodzakelijkerwijs vragen om beveiliging op het niveau van PKI.

Inwoners van de gemeente Dordrecht kunnen bijvoorbeeld inmiddels een aantal producten en diensten aanvragen met slechts de combinatie van SOFI-nummer en een aangevraagde PIN-code. Ten behoeve van een bredere uitrol van voorzieningen op het terrein van beveiligde internetcommunicatie bestaan er verschillende programma's voor instrumentontwikkeling en het creëren van proefsettings.



Op de website van de Kamers van Koophandel is het gehele handelsregister raadpleegbaar. Uittreksels hieruit zijn digitaal opvraagbaar.

Het initiatief voor een Nationale Authenticatie Voorziening (NAV) van een zestal uitvoeringsorganisaties in de sociaal fiscale sector (de zgn. Manifest partijen⁴) is gericht op het toekennen van één unieke gebruikersnaam-wachtwoord combinatie aan alle burgers van Nederland. Deze combinatie is bruikbaar voor alle elektronische transacties met deze uitvoeringsorganisaties via internet. Hiermee wordt voorkomen dat bij iedere overheidsdienst een ander wachtwoord opgegeven moet worden.

In het actieprogramma «Andere Overheid» wordt aangekondigd dat een Overheidstoegangsvoorziening (OTV) zal worden ingericht waarmee deze elektronische authenticatie overheidsbreed ter beschikking zal komen, de NAV-functionaliteit vormt daar een onderdeel van. Dit jaar wordt met de eerste proeven gestart.

2.5 Conclusies

Uit de resultaten in dit hoofdstuk blijkt dat de doelstelling dat eind 2003 minimaal 35% van de totale publieke dienstverlening via het internet afgehandeld moet kunnen worden, ruimschoots is gehaald. Voor burgers wordt een overall resultaat geboekt van 40% en voor bedrijven 45%. Net als bij de vorige meting – toen het streefpercentage van 25% dienstverlening voor 2002 werd gehaald – is het geformuleerde ambitieniveau ook daadwerkelijk gerealiseerd. Je zou kunnen zeggen dat de ontwikkeling van de elektronische overheid «op schema» ligt. Waar het meest frequent contact wordt onderhouden met burgers – het gemeentelijk niveau – wordt in het aanbod van diensten in toenemende mate gebruik gemaakt van een zogenaamde productencatalogus. Inmiddels heeft 90% van de Nederlandse gemeenten een productencatalogus op de site staan. Dit hoge percentage is mede tot stand gekomen dankzij een stimuleringsmaatregel van het Ministerie van BZK. Wanneer we

kijken naar de diepte van de dienstverlening, dan blijkt dat maximale digitale dienstverlening (in de zin van transacties of het verzenden van ontvangstbevestigingen na digitaal aangeleverde gegevens) nog vrij zelden wordt bereikt. Er is dus wel veel energie gestopt in de breedte van dienstverlening, maar de verdere integratie van het digitale kanaal in de werkprocessen van de overheidsorganisaties is duidelijk voor verbetering vatbaar. Ook in het geval van de beveiligde transacties zijn de onderzochte overheidsorganisaties het stadium van de proeftuinen en eerste vingeroefeningen nog niet voorbij. Dat er op het punt van (elektronische) dienstverlening steeds hogere eisen gesteld worden, is evident. Deze eisen vloeien voort uit de ervaringen die gebruikers hebben met het medium internet – ook buiten de overheidswebsites om. Het Kabinet heeft daarnaast in het actieprogramma «Andere overheid» als doelstelling geformuleerd dat overheidsorganisaties die frequent contacten met burgers hebben, gaan werken met zogenaamde kwaliteitscontracten. In deze contracten worden normen en kwaliteitseisen voor dienstverlening vastgelegd. Deze kwaliteitscontracten moeten een impuls doen uitgaan naar met name de diepte (mate van ontwikkeling) van elektronische diensten. De voortgang en de resultaten bij de ontwikkeling van deze kwaliteitscontracten zullen jaarlijks worden gepubliceerd. In 2004 zal een «nulmeting» plaatsvinden.

⁴ Het Nationale Authenticatie Voorziening (NAV) initiatief van de zes grote uitvoeringsorganisaties uit de sociaal/financiële sector achter het «Manifest voor Innovatie in uitvoering» (dd. 6 juni 2003), namelijk het CWI, de UWV, de SVB-en, de Belastingdienst, het CvZ en de IBG.

3 Gebruik

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk presenteert gegevens over het gebruik van digitale diensten door burgers. Gebruiksstatistieken van websites worden zeer verschillend gemeten en gebruikt. Er is nog geen gemeenschappelijke definitie van gebruikers. Soms wordt verwezen naar unieke bezoekers en de andere keer naar hits en sessies. Zolang er geen standaard is voor metingen, blijft het lastig om uitspraken te doen over het gebruik van overheidswebsites door aanbieders van de website.

Uit een onderzoek van TNS NIPO blijkt dat ruim de helft van de Nederlandse bevolking (52%) in 2003 online overheidsdiensten heeft gebruikt. In 2002 en 2001 was dat 41% resp. 31%.

Ter wille van een verantwoord en indicatief inzicht is van een groep overheidsorganisaties op min of meer gelijke wijze telefonisch informatie over het gebruik van het elektronische dienstenaanbod verzameld. Bij elkaar gaat het om 50 websites: gemeenten (20), ministeries (3), waterschappen (4), provincies (3), ZBO's (5) en diensten van ministeries (5). Het resultaat geeft een [indicatie](#) van

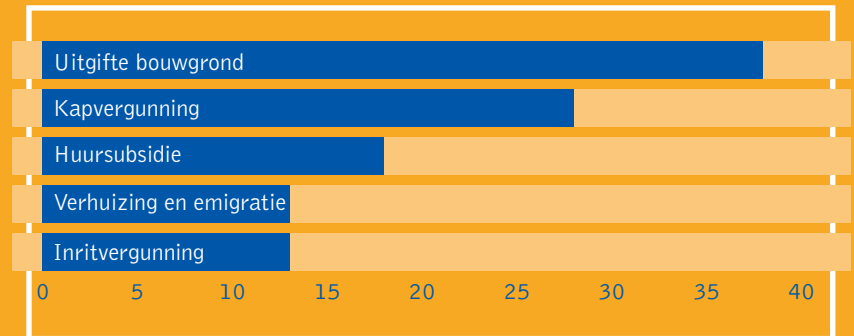
het gebruik van online diensten bij deze instellingen in verhouding tot de meer traditionele dienstverlening aan de balie, telefonisch, schriftelijk of per fax. Het onderzoek richt zich op de koplopers onder de overheden om op die wijze een eerste doorkijkje te geven naar de toekomst. Het betreft hier nadrukkelijk geen representatief onderzoek, daarvoor is het aantal onderzochte organisaties te klein en de groep respondenten te gericht gekozen.

Enkele belangrijke resultaten zijn:

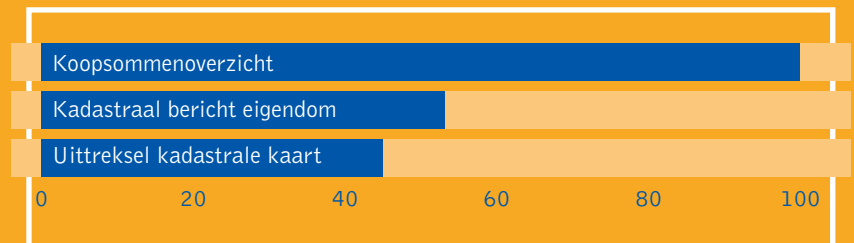
- Over de hele linie (enkele uitzonderingen daargelaten) blijkt het moeilijk bij overheidsinstellingen cijfers te achterhalen over digitale verstrekking van producten en diensten. Het aantal beschikbare cijfers groeit wel, maar hier worden alleen cijfers getoond die vergelijking tussen digitale en «traditionele» afhandeling mogelijk maken of een vergelijking tussen verschillende jaren mogelijk maken.
- Voor zover zichtbaar, neemt het aandeel onderzochte digitale diensten en producten op het totale aantal verstrekte

Figuur 12 Gemeenten; percentage internetaanvragen van de vijf meest populaire producten, afgezet tegen het totale aantal aanvragen (2003)

Gebaseerd op opgave van 18 gemeenten



Figuur 13 Het Kadaster; percentage internetverstrekkingen van de drie meest populaire producten, afgezet tegen het totale aantal verstrekkingen (2003)



diensten en producten bij vrijwel alle onderzochte overheidsinstellingen toe.

- Het gebruik van digitale diensten en producten kan verder gestimuleerd worden door promotie van deze dienstverlening door overheidsorganisaties.

3.2 Gemeenten

Als er bij gemeenten cijfers voorradig zijn over afname van (digitale) diensten en producten, betreft dat meestal het jaar 2003. Voor het jaar 2002 kunnen maar weinig gemeenten cijfers aanleveren. In totaal hebben achttien gemeenten (deels) bruikbare cijfers aan kunnen leveren.

Het uittreksel GBA (bij 22 van de top 30 gemeenten digitaal aan te vragen), de kapvergunning (21), melding schade openbaar groen (20), verhuizing en emigratie (19) en de inritvergunning (17) zijn de producten die het meest frequent digitaal aan te vragen zijn bij de gemeentelijke koplopers op dienstverleningsgebied. Het betreft hier doorgaans producten waarbij geen uitgebreide vragenlijsten ingevuld hoeven te worden en waarbij de bewijslast doorgaans niet heel zwaar is. Het daadwerkelijk toesturen van de producten geschiedt in vrijwel alle voorkomende gevallen door het sturen van het product naar het woonadres zoals dat ook in de GBA is opgenomen. In figuur 12 staan de top 5 producten die in 2003 relatief het meest via internet werden verstrekt.

Relatief is het product uitgifte bouwgrond het meest digitaal aangevraagd in 2003: 38% van de aanvragen kwamen binnen via de site. Dit is echter op slechts twee gemeenten gebaseerd. In tien gemeenten komt 28% van de aanvragen voor kapvergunningen digitaal binnen. Bij grote volume producten als uittreksel GBA (4% digitaal) en verhuizing en emigratie (13% digitaal) wordt een

lichte stijging van de online aanvragen geconstateerd in vergelijking met 2002. Doordat het grote volumes betreft, kan dit wel tot een verhoging van het dienstverleningsniveau voor veel klanten leiden. Verder is meer dan één op de acht aanvragen voor een inritvergunning en verzoeken om kwijschelding belastingen digitaal.

Uit het onderstaande kader blijkt dat gemeentelijke promotie van elektronische producten en diensten het gebruik bevordert.

E-loket steeds populairder onder Dordtenaren De bekendheid en het gebruik van het E-loket zijn in een jaar tijd meer dan verdubbeld. Dat blijkt uit het meest recente onderzoek van het Sociaal Geografisch Bureau (SGB) naar de Elektronische dienstverlening van de gemeente Dordrecht. In 2002 kende nog slechts 31% van de Dordtenaren het E-loket, nu is dat 70%. Ook het gebruik van het E-loket is meer dan verdubbeld van 7% in 2002 naar 18% in 2003. De communicatiecampagne van februari/maart van dit jaar en de consequente communicatie op de gemeentepagina in de Stem van Dordt hebben daarmee hun vruchten afgeworpen. Naast een toename in bekendheid en gebruik geeft 64% van de Dordtenaren aan dat zij in de toekomst gebruik willen maken van het E-loket. De meeste mensen die nog geen gebruik hebben gemaakt van het E-loket (54%) geven als belangrijkste reden dat zij nog geen producten of diensten uit het E-loket nodig hebben gehad.

Het E-loket scoorde ook een goed rapportcijfer. Met een 7,5 een ruime voldoende. Een half punt boven de doelstelling van een 7 voor klanttevredenheid. "Maar ons E-loket is nog volop in ontwikkeling en zal de komende jaren alleen maar beter worden", aldus wethouder G. Veldhuijzen.

Naast het E-loket werd in het onderzoek ook aandacht besteed aan de website. De bekendheid van de website is, mede dankzij de E-loket-campagne van eerder dit jaar, gestegen van 70% naar 77%. 43% van de Dordtenaren heeft de website wel eens bezocht. Een toename van 8% ten opzichte van 2002, toen dit getal nog op 35% lag.

Bericht van Gemeente Dordrecht, december 2003

3.3 Provincies

Vier van de zes provincies, waarbij het mogelijk is om milieuklachten online in te dienen, zijn telefonisch benaderd met de vraag of ze cijfers beschikbaar hadden over het aantal klachten. Het blijkt dat gemiddeld 8% van de milieuklachten bij de aan het onderzoek deelnemende provincies digitaal is ingediend. De verschillen tussen de provincies waren hierbij overigens aanzienlijk. De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in een andere definitie van een milieuklacht.

3.4 Waterschappen

Bij drie waterschappen is het mogelijk om digitaal bezwaar of ontheffing voor de waterschapsbelasting aan te vragen. Deze drie waterschappen is gevraagd of ze daarover cijfers konden aanleveren. Alleen het Hoogheemraadschap van Rijnland was in staat de gevraagde cijfers te leveren. Dit waterschap had ook gegevens over de aanvragen van vaarvergunningen.

In 2003 werd bij het Hoogheemraadschap Rijnland 4% van het totaal aantal bezwaren of heffingen van waterschapsbelasting via internet afgehandeld (in 2002 was dat 2%). Ook bij aanvragen voor vaarvergunningen bestaat een stijging: van 5% in 2002 naar 7% in 2003. Er is bij het Hoogheemraadschap Rijnland dus een

beperkte stijging van het aantal digitale aanvragen van de producten. Bij het waterschap bestaat het vermoeden dat de burger nog onvoldoende op de hoogte is van de mogelijkheden en dat er ook nog drempelvrees is. Dit nodigt waterschappen uit tot meer promotie van haar digitale producten. De waterschappen staan evenals de provincies in de startblokken om een elektronische productcatalogus te realiseren.

3.5 Regiokorpsen van politie

Bij één politiekorps bestond vanaf begin 2002 de mogelijkheid om kleine delicten, zoals diefstal van een fiets of een auto-inbraak aan te geven via internet. Van het gemiddelde aantal aangiften van duizend per maand ging 25% via digitale weg.

Het tweede politiekorps heeft een proef gedaan voor [bedrijven](#) die een module op de website konden downloaden waarmee ze digitaal aangifte konden doen. Deze bedrijven moesten zich vooraf melden. In eerste instantie hadden honderden bedrijven zich aangemeld en kwamen er ongeveer twintig aangiften per maand binnen. De organisatie van het betreffende korps was hier niet op voorbereid waarna men het aantal bedrijven dat van deze module gebruik kan maken, terug heeft gebracht naar tien. Op dit moment komen er nog één à twee aangiften per maand binnen. De tevredenheid onder de klanten is groot. Binnenkort zullen waarschijnlijk weer 450 bedrijven in een specifieke regio van de module gebruik maken. Hiervoor is wel eerst een politiek besluit noodzakelijk.

Het derde politiekorps heeft in 2003 een geslaagde proef van acht maanden gedaan met de aangifte van fietsendiefstal. In deze periode is 1.700 keer digitaal aangifte gedaan op een totaal van 3.864 (44% digitaal).

De regiokorpsen die aan het onderzoek mee hebben gedaan, gaven alle drie aan dat ze in 2004 mee zullen (blijven) doen met de

aangiftemodule op politie.nl. In alle gevallen zullen de aangiften automatisch in de bedrijfsprocessen van de politie verwerkt worden voor verdere behandeling.

3.6 Rijksdiensten

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) Bij de SVB is het mogelijk om kinderbijslag en een persoonsgebonden budget voor bijvoorbeeld huishulp digitaal aan te vragen. Sinds kort is het daarnaast mogelijk een detacheringverklaring te uploaden. Er zijn plannen om het aantal digitale producten uit te bereiden, maar de daadwerkelijke realisatie daarvan hangt nauw samen met de digitale handtekening. In 2004 wordt het ook mogelijk wijzigingsformulieren te uploaden.

Voor de kinderbijslag kon de SVB concrete cijfers voor een aantal maanden leveren die inzicht geven in het succes van deze digitale dienstverlening. Na aangifte van de geboorte van een kind bij de gemeente, geeft de gemeente deze gegevens door aan de SVB. Op basis van deze gegevens stuurt de SVB een aanvraagset met daarbij een brief waarin beschreven staat hoe de aanvraag voor kinderbijslag via internet kan plaatsvinden. Er is ook een mogelijkheid een papieren aanvraagformulier in te vullen. Ruim een kwart van de 10.578 kinderbijslagaanvragen (in de periode juni - oktober 2003) komt via de site binnen.

Senter Op dit moment is het bij Senter mogelijk om via internet aanvraagformulieren voor veertien van de ongeveer tachtig subsidies met behulp van een digitale handtekening elektronisch in te dienen. Het gaat hier nog om een testfase. Senter heeft bewust gekozen om het eerst voor een beperkt aantal subsidies met een klein aantal aanvragers mogelijk te maken de aanvraag digitaal in te dienen. Senter geeft nauwelijks ruchtbaarheid aan deze mogelijkheid

bij haar doelgroep. Op dit moment zijn 5 á 10% van het totaal aantal subsidieaanvragen bij deze veertien regelingen digitale aanvragen, wat ongeveer neerkomt op 150 aanvragen in 2003.

De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) De IB-Groep voert als zelfstandig bestuursorgaan in opdracht van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor onderwijsvolgers en -instellingen in Nederland een aantal onderwijswetten en -regelingen uit op het gebied van financiering en informatiebeheer. (Oud-)studenten kunnen via internet hun gegevens wijzigen. Voor een deel kan dit «vormvrij» via internet en voor een deel kan dit in een beveiligde omgeving. Voor digitale mutaties in de beveiligde omgeving heeft de IB-Groep zich in eerste instantie gericht op klanten uit het HBO en WO.



Op de site van de IB-groep kunnen studenten wijzigingen doorgeven. Ze maken daar veelvuldig gebruik van.

Dat betreft een half miljoen van de 3,5 miljoen klanten. In 2003 kwamen ongeveer 150.000 wijzigingen via de niet-beveiligde omgeving op internet binnen. Concrete cijfers over wijzigingen in de beveiligde omgeving worden nog niet vrijgegeven, maar er zijn inmiddels na één jaar 90.000 klanten die zich hebben aangemeld en die hebben gezamenlijk 200.000 keer ingelogd om gegevens te raadplegen en/of te wijzigen. In totaal verwerkt de IB-Groep ongeveer 1,5 miljoen wijzigingen per jaar.

In de beveiligde omgeving worden relatief steeds meer wijzigingen gedaan. Het aantal wijzigingen is tussen januari en november 2003 gestegen van 1 à 2% tot 12,5% van alle handelingen (wijzigingen, raadplegingen en vragen).

De IB-Groep heeft ook nog een tweede belangrijke dienst via internet, het voor het eerst aanvragen van studiefinanciering en aangeven welke opleiding de student wil volgen. Vroeger gingen deze aanvragen met behulp van een papieren formulier. Dit formulier is sinds een jaar naar volle tevredenheid volledig vervangen door een webformulier. Alleen decanen en administraties van instellingen krijgen nog de papieren versie in bepaalde gevallen. Het webformulier moet uiteindelijk wel nog worden uitgeprint en opgestuurd, maar dit zal op afzienbare termijn een geheel elektronisch proces zijn.

Het Kadaster Het Kadaster bevordert als zelfstandig bestuursorgaan de rechtszekerheid bij het maatschappelijk verkeer inzake registergoederen. Rechtszekerheid wil in dit geval zeggen dat duidelijk is aan wie een bepaalde (on)roerende zaak toebehoort en wat de kenmerken ervan zijn. Het Kadaster registreert, beheert en informeert. Verder optimaliseert het Kadaster de geometrische basisbestanden en bevordert het een optimale informatievoorziening over dit alles aan de samenleving.

Sinds 14 juli 2003 kunnen particulieren na elektronische betaling online drie Kadasterproducten bestellen, namelijk een uittreksel kadastrale kaart, een kadastraal bericht eigendom en een koop-sommenoverzicht. De eerste twee producten zijn ook op traditionele wijze aan te vragen (fysieke aanvragen): per post, fax, balie, e-mail en de gemeentelijke kadastrale balie. Het koop-sommenoverzicht is een nieuw product dat alleen via internet te koop is. Het is een overzicht van alle verkochte woningen en appartementen inclusief de transactiedatum en de koopsom in een bepaald postcodegebied. Een beperkte (telefonische) variant van deze dienst bestaat overigens al langer.

Internet vormt in een zeer korte tijd een meer dan substantieel deel van de dienstverlening van het Kadaster voor de eerste twee producten: 44% en 53% van de uittreksels kadastrale kaart en kadastraal bericht eigendom worden digitaal verstrekt (zie figuur 13 op bladzijde 22). Misschien nog wel opmerkelijker is dat het Kadaster substantieel meer producten is gaan verkopen door internet. We zien hier een stijging van bijna 40% en meer dan 60%. Navraag leert dat het Kadaster geen andere reden voor deze stijging kan bedenken dan de laagdrempelige dienstverlening via internet.

Sinds halverwege 2001 zijn bijna 9.000 zakelijke gebruikers van vastgoedinformatie geabonneerd op Kadaster-on-line. Met Kadaster-on-line kunnen klanten via internet de kadastrale registratie raadplegen. Professionele eindgebruikers gebruiken vrijwel alleen nog maar de online dienstverlening. In 2003 worden beide type uittreksels voor ruim 96% en 93% elektronisch verstrekt. Overigens zien we ook hier een toename van de verkoop van het totaal aantal producten met respectievelijk 17,1% en 14,1%.

Digitaal loket Enschede drukker bezocht dan balie Steeds meer inwoners van Enschede vinden hun weg naar het digitale loket van de gemeente.

In de eerste helft van 2003 kwamen bijna 86.000 bezoekers naar de virtuele balie, terwijl zo'n 78.000 burgers de gang naar het gemeentehuis maakten.

Het digitale loket van Enschede biedt de burgers ruim vijfhonderd producten. Dit varieert van informatie over openingstijden en bezwaar-procedures tot foto's van trouwlocaties. Maar het is ook mogelijk zaken vanuit huis af te handelen. Een bezoeker kan een verhuizing doorgeven, een uittrekstel uit het bevolkingsregister aanvragen, een afspraak maken voor paspoortverlenging etc. Van deze zogenaamde transactiemodules telt de gemeentesite er inmiddels zeventig, aldus gemeentelijk woordvoerder Michal Kleinhans.

Daarnaast is het in Enschede mogelijk het digitale loket met een unieke identiteitscode te betreden. Dit heeft als voordeel dat de bezoeker niet steeds zijn gegevens hoeft in te typen. Maar de service gaat verder. Michal Kleinhans: "Als je buurman een kapvergunning heeft aangevraagd, word je daarvan op de hoogte gebracht en gewezen op de mogelijkheid bezwaar te maken. Bovendien kan je de status van je lopende aanvragen inzien."

Het aantal online-bezoeken en de opkomst aan de gemeentelijke balie zijn overigens niet helemaal met elkaar te vergelijken. Het digitale loket heeft immers vooral een informerende functie, terwijl mensen in het gemeentehuis voornamelijk zaken komen regelen. Dit neemt echter niet weg dat het digitale loket steeds populairder wordt. Kwamen er in 2002 nog 120.000 bezoekers op de website af, in 2003 verwacht men er in totaal 150.000 te kunnen registreren.

Bron: Binnenlands Bestuur, 25 augustus 2003

3.7 Conclusies

Veel overheden zijn druk bezig met de ontwikkeling van elektronische dienstverlening. In de praktijk is bij deze overheden echter nog weinig bekend over het gebruik van deze dienstverlening, maar de beperkte cijfers die wel beschikbaar zijn over gebruik tonen dat er een groei is. Het aandeel elektronische verstrekking van diensten ten opzichte van alle verstrekte diensten neemt gestaag toe. Sommige overheidsinstellingen slagen er zelfs in een aanzienlijk deel van de dienstverlening volledig elektronisch af te handelen. Een voorbeeld hiervan is het Kadaster, maar ook bij gemeenten worden sommige diensten zoals uitgifte bouwgrond, kapvergunning en huursubsidie steeds vaker digitaal aangevraagd. Ook bij andere overheden neemt de rol van digitale diensten ten opzichte van niet-digitale diensten toe. Provincies en waterschappen werken momenteel aan plannen om meer diensten online te krijgen. Met de toename van het aantal digitale diensten mag verwacht worden dat het gebruik ook toeneemt. Dat zal echter niet vanzelf gaan. Het gebruik van digitale producten en diensten kan gestimuleerd worden wanneer overheidsorganisaties meer aandacht geven aan de promotie van het materiaal dat digitaal op de plank ligt.

4 Klanten centraal

4.1 Inleiding

De digitale ontsluiting van publieke diensten beoogt een meer vraag-gerichte en klantgerichte overheid te verwezenlijken. De vraag of overheden deze richting daadwerkelijk opgaan, wordt gedeeltelijk beantwoord door de e-mail responsanalyse en de Servicemeter. De e-mail responsanalyse meet de (elektronische) reactietijd van overheidsinstellingen op vragen die burgers per e-mail versturen. De Servicemeter peilt de tevredenheid van bezoekers van digitale en fysieke overheidsloketten.

Enkele belangrijke resultaten zijn:

- Bijna 81% van de overheidsorganisaties beantwoordt een eenvoudige e-mailvraag. Ruim 68% doet dat zelfs binnen twee dagen. Dat is een sterke verbetering met voorgaande jaren. Bijna 74% van de overheidsinstellingen beantwoordt een specifieke e-mailvraag.
- Slechts 6% van de in het onderzoek betrokken overheidsorganisaties heeft een vorm van e-mailrichtlijn op haar website staan.
- Ruim 31% van de bezoekers komt eens per twee weken of vaker op de overheidssite. Ruim een derde van de bezoekers kan op een site niet vinden wat men zoekt. Over het algemeen zijn bezoekers tevreden over de gebruiksvriendelijkheid van overheidssites. Snelheid, begrijpelijkheid en leesbaarheid scoren het hoogst.
- Ruim 80% van de bezoekers aan een balie wil niet langer wachten dan 5 minuten. Voor 90% mag de duur van de afhandeling maximaal 15 minuten zijn. Bijna 83% van de klanten heeft de dienst betrokken waarvoor men kwam. Ruim 80% is tevreden over de dienstverlening. Het aspect sfeer scoort relatief slecht. Hoog scoort het aspect beleefdheid.
- Het gemiddelde rapportcijfer voor dienstverlening aan de fysieke balie is een 8,2 en voor dienstverlening via de website een 6,4.

4.2 Responstijd van overheidsorganisaties

Bij de analyse van de respons wordt aandacht besteed aan de responsnelheid (het aantal dagen tussen vraag en antwoord) van verschillende overheden, de ontvangstbevestigingen en resultaten uit de meting in 2002. Bij de resultaten is ook de e-mailgedragslijn van platform Burger@overheid betrokken. Een eenvoudige vraag behoort volgens deze richtlijn binnen twee dagen beantwoord te zijn. Voor een complexe vraag noemt de gedragsrichtlijn geen termijn. Wel behoort de overheidsorganisatie binnen tien dagen de informatievrager te informeren over de afhandelingstermijn.

Responstijd op een algemene e-mailvraag Figuur 14 op bladzijde 30 toont de reactietijd van vijf soorten overheidsorganisaties. Er is een duidelijk patroon zichtbaar. Een grote groep organisaties antwoordt binnen twee werkdagen en een kleinere groep antwoordt niet of later dan dertig werkdagen.

Ruim 68% van de overheidsorganisaties reageert binnen twee werkdagen met een inhoudelijk antwoord. Bijna 58% antwoordt zelfs na uiterlijk een werkdag. Na vijf werkdagen (een week) is dit responspercentage opgelopen tot 76%. Tot het einde van de inventarisatieperiode (zes werkweken) klimt het responspercentage tot 81%. Uiteindelijk stuurt 19% van de 1.098 aangeschreven overheidsorganisaties geen reactie.

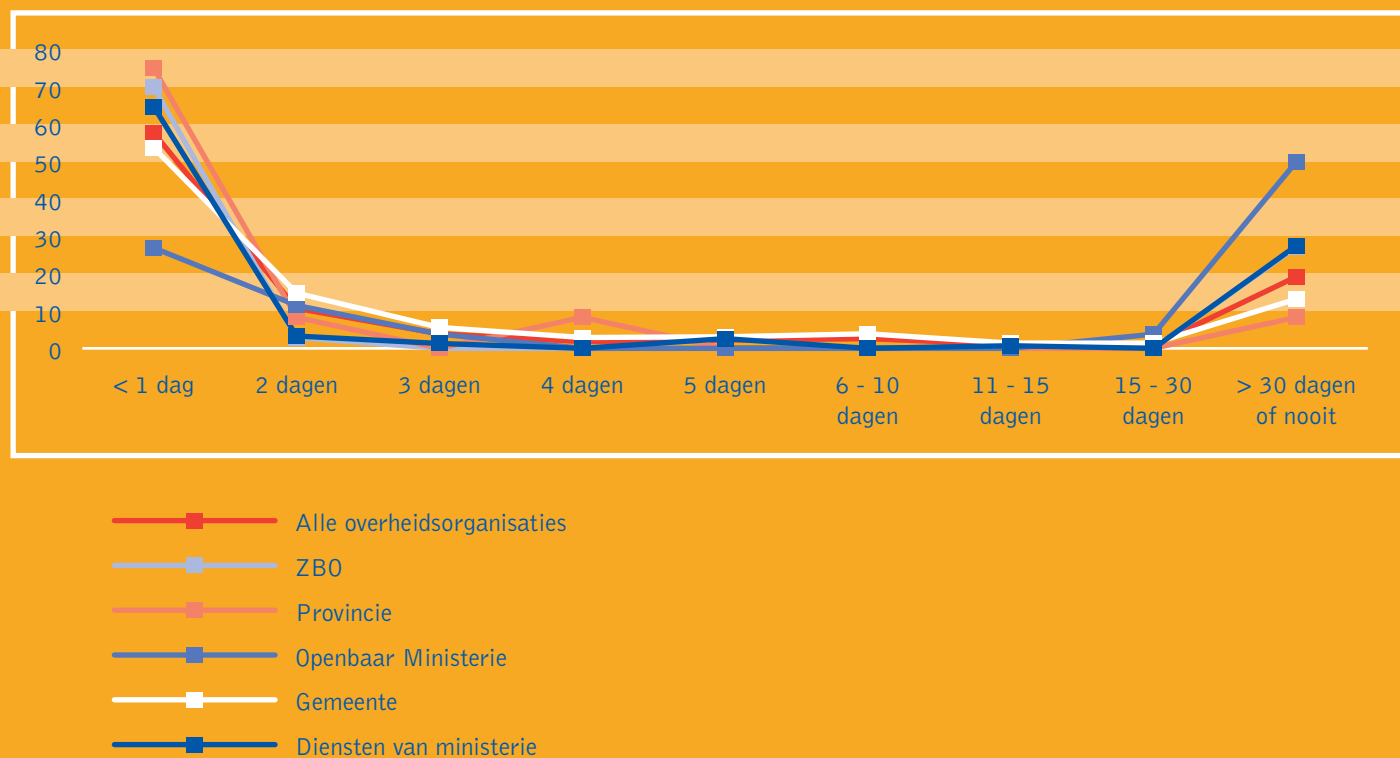
Zelfstandige bestuursorganen en diensten van ministeries presteren dit jaar matig: 27 resp. 28% stuurt binnen zes weken nog geen reactie. Van de 26 websites in de categorie Openbaar Ministerie reageert de helft niet. Regionale politiekorpsen scoren met 36% non-respons eveneens onder het gemiddelde. Gemeenten en provincies scoren relatief goed: slechts 13% van de gemeenten stuurt geen

respons en slechts één provincie stuurt geen respons. Onderwijsinstellingen presteren ook goed met een non-respons van slechts 15%. Dit kan samenhangen met het feit dat deze instellingen veelal met jongeren te maken hebben. Jongeren zijn de meest intensieve gebruikers van internet en e-mail.

Responstijd op een specifieke e-mailvraag De responscore bij specifieke e-mailvragen is iets lager dan bij de algemene e-mailvraag. Bijna driekwart van de overheidsorganisaties (74%) beantwoordt de vraag tegenover 81% bij de algemene e-mailvraag. De respons van gemeenten is 76% en bij waterschappen zelfs 83%. Ministeries scoren met slechts 50% respons laag. Het Openbaar Ministerie haalt slechts een score van 46%. Bij de provincies en ZBO's volgt op één van de drie specifieke e-mailvragen geen reactie. De responstijd is bij de specifieke e-mailvragen gemiddeld iets langer dan bij de algemene vragen, maar het verschil is niet groot. Bij de algemene vragen antwoordt na drie dagen nog slechts 8% van de overheden; bij specifieke e-mailvragen 14%. In de uitgebreide rapportage online worden gedetailleerde resultaten gepresenteerd.

E-mailgedragslijn van burger@overheid [Burger@overheid](mailto:burger@overheid) heeft naar aanleiding van de negatief beoordeelde resultaten op de e-mail responsanalyse in het vorig onderzoek een e-mailrichtlijn opgesteld. [Burger@overheid](mailto:burger@overheid) wil overheden ertoe bewegen deze of een vergelijkbare richtlijn te gebruiken. Dit jaar is voor het eerst gekeken of deze richtlijn of een door de organisatie zelf opgestelde richtlijn staat vermeld op de website van overheidsorganisaties. Het blijkt dat de e-mailgedragslijn van burger@overheid nog niet sterk is doorgedrongen. Overheidsorganisaties spreken nauwelijks een termijn af voor de beantwoording van een elektronische vraag. Slechts 6% van de in het onderzoek betrokken overheidsorganisaties heeft een vorm van e-mailrichtlijn op haar website staan. HBO-instellingen scoren met 23% nog het beste.

Figuur 14 Reactietijd op een algemene e-mailvraag voor vijf soorten overheidsorganisaties



Ontvangstbevestigingen Op ruim 7% van de e-mailvragen volgt een (automatische) ontvangstbevestiging van de overheidsorganisatie. De kans op een inhoudelijk antwoord neemt niet toe wanneer een ontvangstbevestiging is ontvangen. 16% van de algemene vragen, waarop een ontvangstbevestiging volgt, wordt uiteindelijk niet beantwoord, terwijl de non-respons 19% in totaal is. Bij specifieke vragen is het verschil nog geringer. De non-respons is 26% van het totaal. De non-respons bij burgers die wel een bevestiging ontvingen is 25%. Het lijkt er dus op dat een ontvangstbevestiging geen enkele garantie biedt.

Vergelijkend perspectief met voorgaande jaren Vorig jaar stuurde iets meer dan de helft van de overheidsorganisaties een e-mailreactie op een algemene vraag binnen de onderzoekstermijn van vijftien werkdagen. Dat is nu 80%. Van de gemeenten stuurt nu zelfs 69% een reactie binnen twee dagen en ruim 80% binnen een week. Vorig jaar nog reageerde 58% van de gemeenten na vijftien dagen nog steeds niet. Het aandeel overheidsorganisaties dat binnen twee dagen een antwoord stuurt, is de afgelopen twee jaren enorm gestegen, namelijk van 15% naar 68%. Logischerwijs is het aantal overheidsorganisaties, dat na tien werkdagen geen antwoord stuurt, gezakt (van 75% naar 21%). Er is dus sprake van een sterke verkorting van de reactietijd van overheden. De daling van het aantal onbeantwoorde e-mailvragen doet zich voor bij alle overheidsorganisaties.

4.3 Tevredenheid over bezoek aan een website

Klanttevredenheid is gemeten aan de hand van de Servicemeter. Dat is een vragenlijst die burgers na een bezoek aan een website of aan een fysieke balie vrijwillig kunnen invullen. Dat levert enkele opmerkelijke inzichten op, vooral bij de vergelijking tussen de tevredenheid over websites en fysieke loketten. In de periode september 2002 - oktober 2003 zijn 2.983 door burgers ingevulde elektronische enquêtes verwerkt met een beoordeling van de website. Figuur 15 op bladzijde 34 geeft aan welk rapportcijfer deze respondenten geven aan de website die zij bezochten. Het gemiddelde cijfer is een 6,4. Een ruime meerderheid (bijna 80%) geeft een 6 of hoger.

Over het algemeen bezoeken de respondenten de website waarover zij een oordeel geven regelmatig. Ruim eenderde van de bezoekers, die de Servicemeter enquête hebben ingevuld, bezocht de website voor de eerste keer. Bezoekers hebben verschillende redenen om een website te raadplegen. Een groot deel van hen zoekt redelijk ongericht informatie: bijna 30% zoekt «algemene informatie» en bijna 18% «kijkt gewoon rond». Ruim een kwart (27%) van de bezoekers heeft een gerichte vraag.

Hoe beoordeelden deze bezoekers hun bezoek aan de website? Ruim eenderde van de bezoekers kan op de site niet vinden wat gezocht werd (35%). Nog eens 36% vindt de gewenste informatie «min of meer» en lijkt dus ook niet helemaal tevreden. Over het algemeen zijn bezoekers tevreden over de gebruiksvriendelijkheid van door hen geraadpleegde en beoordeelde sites. Gebruiksvriendelijkheid is uitgesplitst in vormgeving van de site, snelheid van de site, de manier waarop je kunt vinden wat je zoekt, de leesbaarheid van de site, de begrijpelijkheid van de aangeboden informatie, de actualiteit van de site en de volledigheid van de

informatie op de site. Snelheid, begrijpelijkheid en leesbaarheid scoren het hoogst: 60% of meer van de bezoekers vindt de site snel, begrijpelijk en leesbaar. Het oordeel over de manier van zoeken en over de volledigheid is minder positief. Bijna een derde van de bezoekers is van mening dat zoeken op de site lastig is en dat aangeboden informatie op de site onvolledig is.

Ongeveer de helft van de respondenten is tevreden of zeer tevreden over de mogelijkheid een e-mail te sturen, formulieren uit te printen of online een aanvraag in te dienen voor een product. Over de mogelijkheid tot het indienen van een klacht is men minder tevreden (36% is hierover tevreden en 29% is hierover ontevreden). De mogelijkheid tot het actief meepraten op de website scoort relatief slecht: meer dan 40% is hierover ontevreden.



De Servicemeter biedt de gebruikers van websites de mogelijkheid aan te geven, hoe ze de website beoordelen.

Gevraagd naar de wensen van de gebruikers, blijkt dat de meer geavanceerde mogelijkheden over het algemeen (nog) niet in het pakket van wensen voorkomen. Uitprintbare formulieren, het sturen van een e-mail en het aanvragen van een product zijn een stuk wenselijker dan betalen via internet of het actief mee kunnen praten via de website.

Burgers geven een algemeen oordeel over de website met een rapportcijfer. Het cijfer 7 wordt het meest gegeven (32%). Bijna 28% van de websites krijgt een 8 of hoger. Ruim een vijfde van de bezoekers (22%) geeft de bezochte overheidsite een onvoldoende.

Het wel of niet kunnen vinden van de gezochte informatie hangt nauw samen met het rapportcijfer dat bezoekers geven aan de website (zie hierboven). Van degenen die niet vinden wat wordt gezocht, geeft slechts 8% een 8 of hoger. Van degenen die volledig vinden wat wordt gezocht, geeft 55% een 8 of hoger. Het is mogelijk te kijken naar de relatie tussen wat wordt gezocht (de reden van bezoek aan de website) en het hebben kunnen vinden daarvan. Van de bezoekers, die «algemene informatie» zochten, heeft uiteindelijk 28% de gewenste informatie niet gevonden. Van de bezoekers, die een antwoord op een specifieke vraag zochten, konden er veel meer niet vinden wat werd gezocht (47%).

4.4 Tevredenheid over bezoek aan een fysieke balie

De Servicemeter is ook ingevuld bij zestig fysieke overheidsloketten. Er zijn in totaal 15.172 vragenlijsten ingevuld. In de enquête komen onderwerpen aan de orde, zoals algemeen oordeel over de balie, wachttijd aan de balie, duur van de afhandeling van de vraag, doorverwijzingen en het resultaat van de dienstverlening.

Meer dan 80% van de klanten aan de balie, die als respondent de vragenlijst hebben ingevuld, heeft niet langer dan vijf minuten hoeven wachten. Ruim de helft (53%) heeft zelfs helemaal niet hoeven wachten. 86% van de respondenten geeft aan tevreden of zelfs zeer tevreden te zijn. Iets meer dan 5% is niet tevreden. Dit komt overeen met de groep die langer dan een kwartier heeft moeten wachten. Bijna 89% van de dienstverlening aan de balie bij de organisaties, betrokken in het onderzoek, geschiedt binnen een kwartier. Slechts in 3% van de gevallen duurt de dienstverlening langer dan dertig minuten. Bijna 83% van de klanten heeft de dienst betrokken, waar hij/zij voor kwam. Nog ruim 3% werd ook afdoende geholpen, maar was al eens eerder geweest. Ruim 9% van de respondenten moet nog eens terugkomen en bijna 2% is doorverwezen.

Gemiddeld is ongeveer 80% van de respondenten tevreden of zeer tevreden over de meeste aspecten van gebruik en gemak van de fysieke balie; regelmatig ook zelfs meer dan 90%. Het onderdeel «sfeer» scoort het laagst: daarover is 28% slechts half tevreden of ontevreden. Het hoogst scoort beleefdheid: bijna 96% van de respondenten is tevreden!

Ook het resultaat van de antwoorden op een aantal stellingen over tevredenheid wijst op een hoge mate van tevredenheid: gemiddeld is meer dan 90% tevreden of zeer tevreden.

Respondenten geven met een rapportcijfer een algemeen oordeel over de balie. Het cijfer 8 wordt het meest gegeven (43%), gevolgd door het cijfers 9 (21%) en 7 (16%). Slechts 2% van de balies krijgt een onvoldoende. Geconcludeerd kan worden dat de respondenten erg tevreden zijn over de dienstverlening aan de balie bij de deelnemende overheidsorganisaties.

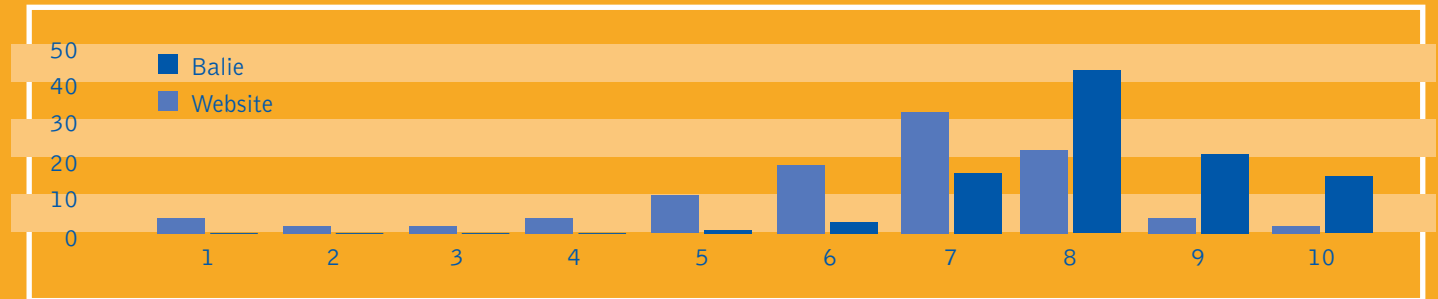
4.5 Vergelijking website en balie

De uitkomsten van de Servicemeter tonen aan dat het algemene oordeel over de fysieke balie positiever is dan het algemene oordeel over de website. Het gemiddelde rapportcijfer voor dienstverlening aan de fysieke balie is een 8,2 en voor dienstverlening via de website een 6,4. Over de website is 22% van de respondenten ontevreden; over de balie is geldt dat slechts voor 2%.

Voorts is duidelijk geworden dat klanttevredenheid op verschillende aspecten van bezoek aan fysieke overheidsloketten beter scoort dan bijvoorbeeld gebruiksvriendelijkheid van websites. Het lijkt er dus op dat een klantgerichte en vraaggerichte overheid vooral verwezenlijkt wordt met gewone loketten. De klanttevredenheid is hier immers hoger. Hieruit kan men concluderen dat investeringen in gewone loketten tot een hoger rendement leiden (in termen van tevredenheid) dan investeringen in digitale loketten. Deze conclusie kan echter niet zomaar getrokken worden. Verschillende factoren geven een verklaring voor de hogere tevredenheid bij gewone balie-contacten.

Elektronische dienstverlening staat bij veel overheidsorganisaties nog in de kinderschoenen. Dat blijkt ondermeer uit het type informatie en diensten dat digitaal wordt ontsloten. De meeste overheden kiezen er in het begin vooral voor om relatief eenvoudige informatie, producten en diensten digitaal toegankelijk te maken, bijvoorbeeld openingstijden, adressen, commissieverslagen, informatie over gekozen bestuurders en doelstellingen en taken van de ambtelijke organisatie. Dit «laaghangend fruit» kan relatief eenvoudig en snel aangeboden worden. Dit verandert wanneer de complexiteit van een dienst toeneemt, bijvoorbeeld doordat formulieren digitaal ingevuld moeten worden, elektronische handtekeningen een vereiste zijn en

Figuur 15 Tevredenheid over de bezochte website en fysiek loket uitgedrukt in een rapportcijfer (percentages per rapportcijfer)



er een toetsing plaats moet vinden (zoals bij een subsidieaanvraag). In dit verband wordt gewezen op niet-verplichte producten die eerder digitaal worden ontsloten dan verplichte producten (zoals vergunningen). Een bezoek aan een website kan dus tegenvallen wanneer iemand relatief complexe producten en diensten zoekt. Daarvoor is men dan toch aangewezen op afhandeling via een fysieke balie. De tevredenheid over een website is dan minder.

De Engelse uitdrukking «the extra smile, the extra mile» is vooral van toepassing bij fysieke balies. Een klant kan aan een balie makkelijker een extra vraag stellen of een balied medewerker vriendelijk ertoe bewegen net dat extra stukje dienstverlening te leveren. Bij een online bezoek moet bij extra wensen of onduidelikheden vaak een ander kanaal worden ingeschakeld, bijvoorbeeld de telefoon of een baliebezoek met het gevolg dat een antwoord pas later komt. Wanneer het antwoord dan nog niet komt, wordt de ontevredenheid over de dienstverlening vaak groter dan bij een fysiek contact. De burger heeft immers meer tijd moeten investeren om zijn vraag beantwoord te krijgen.

Fysieke balies maken een complete afhandeling van een vraag mogelijk en vaak binnen een relatief kort tijdsbestek (bijvoorbeeld binnen een kwartier). Met complete afhandeling wordt bedoeld: het aanvragen, betalen en meenemen van een product. Bij veel websites is dit proces (nog) opgeknipt in de tijd en wordt meer dan één kanaal gebruikt voor de afhandeling van één dienst.

Iets wat zeker voor dienstverlening via de website pleit, is dat elektronische dienstverlening in een aantal gevallen tegemoet komt aan een latente vraag. Een goed voorbeeld is de elektronische aangifte. In veel gevallen werd door burgers niet meer de moeite genomen om aangifte te doen van bijvoorbeeld een gestolen fiets.

Nu dit zo langzamerhand ook elektronisch mogelijk wordt stijgt het aantal aangiften van diefstal aanzienlijk.

4.6 Conclusies

Digitale ontsluiting van producten en diensten is een leerproces dat continu gevoed moet worden met ervaringen uit de praktijk en nieuwe toepassingen die volledige digitalisering een stap dichterbij brengen. Het zal dus nog wel even duren voordat de tevredenheid over digitale dienstverlening de tevredenheid over normale dienstverlening evenaart, laat staan overtreft. Toch blijkt uit de resultaten dat overheidsinstellingen vooruitgang boeken. E-mail vragen worden sneller beantwoord en zowel tevredenheid over dienstverlening bij baliebezoek als bij een website scoren een (ruime) voldoende. Dat betekent overigens niet dat de (elektronische) dienstverlening af is. Het meetinstrument voor klanttevredenheid groeit mee met nieuwe ontwikkelingen in de techniek en met het dienstenaanbod (bijvoorbeeld mobiele diensten en transactie) en daarmee komt de meetlat steeds hoger te liggen. Werken aan klanttevredenheid begint met het in kaart brengen van de huidige oordelen van de doelgroep over het functioneren van de overheid. Op deze manier kunnen verbeterpunten worden opgespoord en vorderingen worden vastgesteld. «Meten is weten» lijkt een open deur, maar is voor veel organisaties nog bepaald geen ingesleten praktijk.

5 Transparantie

5.1 Inleiding

De overheid en politiek proberen met allerlei middelen burgerschap nieuw leven in te blazen. Sommigen verwachten daarbij veel van internet in de overtuiging dat de democratie erdoor wordt versterkt. Internet maakt contact tussen bestuurders en bestuurden onafhankelijk van tijd en plaats. Daarnaast draagt internet bij aan de transparantie van en gelijke participatie aan besluitvorming. Internet kan voor veel burgers een relatief laagdrempelig en effectief middel voor deelname aan interactieve beleidsvorming zijn. Voor politici en overheidsorganisaties is internet een extra en relatief goedkoop en snel kanaal om inwoners te bereiken. Zoals we in de vorige hoofdstukken zagen ontsluiten daarom steeds meer diensten en informatie digitaal. Hoewel het bij dienstverlening om een publieke functie van overheden gaat, is het geen ondersteuning van democratische processen. De burger heeft bij dienstverlening immers de rol van klant ten opzichte van de overheid als dienstverlener.

Dit verandert wanneer internet een rol krijgt in democratische processen. We maken daarbij een onderscheid tussen drie functies. Ten eerste onderscheiden we bestuurlijke informatie, bijvoorbeeld over beleidsrapporten en commissies. Ten tweede ondersteunt internet de ontsluiting van praktische en actuele informatie, bijvoorbeeld contactgegevens van een overheidsorganisatie. Tot slot kan internet de participatie van burgers bij bestuur en beleid ondersteunen. Deze drie onderwerpen komen in de volgende paragrafen aan de orde.

In dit hoofdstuk staat dus het perspectief van de burger als [staatsburger](#) centraal. Over de relatie overheid - burger zijn afzonderlijke doelstellingen geformuleerd waarbij de beschikbaarheid van democratische basisinformatie een belangrijk ijkpunt is. Deze informatie kan immers worden gezien als de «zuurstof» die onmisbaar is voor de werking van een democratisch systeem. De centrale overheid creëert richtlijnen, waaraan publieke instanties moeten voldoen omtrent deze democratische basisinformatie.

De belangrijke resultaten:

- De bestuurlijke informatie op overheidswebsites groeit, maar toont nog veel gebreken. Basisinformatie over organisatie en structuur ontbreekt op 25% van de websites; bestuurlijke informatie is vaak incompleet (slechts notulen).
- De nieuwsfunctie en de actualiteit van de overheidswebsites verbetert zich jaarlijks. Meer dan de helft van de overheidswebsites is de afgelopen drie dagen nog van nieuwe informatie voorzien.
- Een groeiend aantal overheidsinstellingen (ongeveer 15%) maakt inspraak op beleid mogelijk via internetdebatten. De kwaliteit van de experimenten met interactieve beleidsvorming is in het algemeen echter nog steeds matig te noemen, zowel wat betreft de organisatie door de overheid als de participatie door de burgers.

5.2 Bestuurlijke informatie

Het belang van bestuurlijke informatie op internet werd in 2001 onder de aandacht gebracht door de commissie Toekomst Overheidscommunicatie, beter bekend als de commissie Wallage. Ook in het nieuwe actieprogramma «Andere Overheid» wordt een accent gelegd op de ontsluiting van bestuurlijke informatie op internet.

De commissie Wallage heeft gepleit voor een veel actievere rol van de overheid in haar communicatie met de burger. Transparantie en interactiviteit zijn gebaat bij actieve openbaarmaking van alle relevante overheidsinformatie. Daarnaast vormt bestuurlijke informatie een zeer wezenlijk onderdeel van de zogenaamde democratische basisinformatie, waarvoor afzonderlijke ambities zijn vastgesteld in het kader van het beleid voor de elektronische overheid. Eind 2005 moet immers 100% van de publieke instanties voldoen aan minimum richtlijnen omtrent democratische basisinformatie. Beschikbaarheid

van bestuurlijke informatie is daarnaast een onmisbare schakel in het proces om te komen tot verantwoording van beleid en introductie van dualisme.

Voor dit onderdeel van het onderzoek geldt niet dat alle onderzochte websites met dezelfde checklist/vragen zijn beoordeeld. De vragen hebben betrekking op de specifieke aspecten van de soort overheid. De diepte van het onderzoek is ook erg verschillend bij dit onderdeel. Bij gemeenten, waterschappen en provincies gaat het onderzoek een stuk dieper dan bij de overige overheidscategorieën. Dit onderdeel van het onderzoek is ook ten opzichte van het onderzoek in 2002 sterk gewijzigd. Bij de genoemde «kernoverheden» is een grotere klemtoon komen te liggen op de bestuurlijke informatie.

Bestuurlijke informatie op websites van gemeenten, provincies en waterschappen Bij het onderzoek naar de ontsluiting van bestuurlijke informatie op websites van gemeenten, provincies en waterschappen zijn nieuwe onderzoeksthema's geoperationaliseerd, zoals de ontsluiting van informatie over beleidsthema's, de activiteitenindex (een voorstel van de Commissie Wallage), de dynamische raadsinformatie, verordeningen en vergunningen. In tabel 2 op bladzijde 38 staan de belangrijkste resultaten.

Veel provincies (75%) bieden een overzicht van beleidsthema's, waarbij per thema ook de stukken die op het thema betrekking hebben te vinden zijn. Gemeenten en waterschappen hebben hier nog maar nauwelijks een start mee gemaakt: resp. 6% en 11%. Op de website van de gemeente Delft (www.gemeentedelft.info) toont het onderdeel «Beleid» informatie over beleidsontwikkeling in zeven thema's.

Tabel 2 Bestuurlijke informatie op websites van gemeenten, provincies en waterschappen

	Gemeenten	Provincies	Waterschappen
Biedt de website een overzicht van beleidsthema's, met per beleidsthema een inleiding en een mogelijkheid om per thema door te klikken naar stukken die op het thema betrekking hebben?	6	75	11
Biedt de website een vorm van «activiteitenindex»?	2	8	0
Is een lijst met komende raads- en commissievergaderingen / vergaderingen GS en PS in te zien?	85	92	87
Is er een besluitenlijst aanwezig van de raadscommissievergadering(en)? (collegeberichten/gemeentelijke berichten van vergadering met datum) / GS- en PS-vergaderingen?	67	92	13
Geeft de website systematische raads- of stateninformatie weer? (provincies en waterschappen: archief een jaar; gemeenten: archief tot 1 januari 2001)	26	100	18
Geeft de website niet-geconsolideerde verordeningen weer? (minimaal 30)	12	67	7
Is tenminste één actueel bestemmingsplan/streekplan op de site beschikbaar?	21	100	*

* = niet gemeten

Onder activiteitenindex wordt verstaan een beleidsagenda of beleids-catalogus of een overzichtelijke lijst op de website, waarin de gemeente aangeeft, welke beleids- en bestuursaangelegenheden in voorbereiding zijn. Een activiteitenindex wordt nog nauwelijks aangetroffen op websites van gemeenten, provincies of waterschappen.

De provincie Noord-Holland heeft op de website een heel uitgebreide rubriek getiteld «Beleidsinformatie», waarin per thema de activiteiten worden benoemd.

Bestuursinformatiesystemen worden steeds meer gebruikt door gemeenten, provincies en waterschappen. Een grote meerderheid heeft een bestuurlijk informatiesysteem op de website of is bezig



De gemeente Amsterdam toont in ruime mate informatie over de verschillende beleidsterreinen en haar activiteiten op deze beleidsterreinen.

met de invoering ervan. De waterschappen blijven wat dit betreft nog achter (18%). De provincies hebben inmiddels allemaal een staten-informatiesysteem.

Veel raadsinformatiesystemen bieden niet meer informatie dan de agenda's en notulen; onderliggende stukken ontbreken. Vaak is de enige systematiek de «kalender»: door een (maand)kalender bladerend, treft de gebruiker dan data aan, waar hyperlinks naar stukken bij staan. Soms ook worden de notulen in chronologische volgorde als link-lijst getoond.

Als de raadsinformatie diepte heeft, dan is het lastig om de structuur leidend te laten zijn bij de ontsluitingssystematiek. Veel raadsinformatiesystemen gebruiken daarom de zoekingang als basis. Een voorbeeld hiervan is Roosendaal (www.roosendaal.nl) en ook het systeem van Dordrecht (www.dordrecht.nl) biedt als basis drie zoekingen: op thema, op datum en vrij zoeken in de tekst.

In veel gevallen wordt een raadsinformatiesysteem gestart zonder historisch archief. Op slechts een kwart van de gemeenten is raadsinformatie terug te vinden tot 1 januari 2001. Een gemeente met een historisch bestuursarchief tot 1999 is Reimerswaal (www.reimerswaal.nl). Deze gemeente heeft haar raadsinformatiesysteem ingericht volgens de Windowsmethode. Dit systeem toont alleen al voor de commissie Openbare Werken vijftig pdf-documenten, terwijl deze gemeente geen onderliggende stukken, doch slechts notulen en agenda's, toont. Als een gemeente een historisch archief heeft en tevens de onderliggende stukken toont, dan is de inrichting van een apart raadsinformatiesysteem vereist. Een kalender of lijstpresentatie volstaat dan niet meer.

Goede raadsinformatiesystemen zijn met name te vinden bij steden, zoals Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht.

De provincie Drenthe presenteert een apart «stateninformatiesysteem» en ook Fryslan toont een uitgebreide mogelijkheid om alle vergaderstukken tot 1999 te zoeken.

Er is dit jaar in het onderzoek meer aandacht geschonken aan de presentatie van de verordeningen op de website. Belangrijke verordeningen die in iedere gemeente bestaan zijn onder meer: de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), de bouwverordening en de verordening OZB (onroerende zaak belasting). Tweederde van de provincies (67%) toont inmiddels minimaal dertig verordeningen op de websites. Bij de gemeenten betreft dit 13% en bij de waterschappen slechts 7%. Op deze terreinen kunnen deze overheden dus nog aanzienlijke verbeteringen aanbrengen.

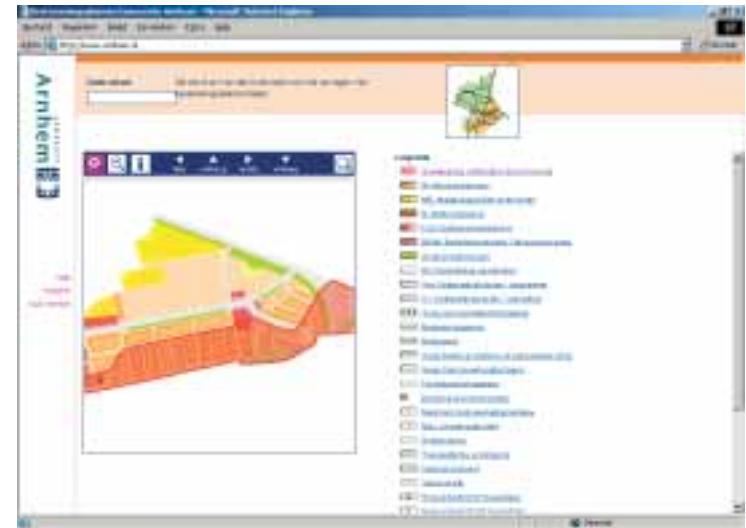
Ook voor de presentatie van bestemmingsplannen en streekplannen geldt, dat provincies dit veel vaker doen dan gemeenten: 100% ten opzichte van 21%. Vorig jaar werd hoger gescoord bij gemeenten

dan dit jaar, maar dat hangt samen met de verscherpte vraagstelling: het integrale bestemmingsplan dient online te staan, niet slechts (verwijzende) informatie over het bestemmingsplan. Deze bestemmingsplannen zijn echter veelal analoge plannen, die niet door burgers of bedrijven kunnen worden gebruikt voor elektronische bewerking.

Het project Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen (DURP, zie www.vrom.nl/durp) van het ministerie van VROM streeft naar een verbetering van de online presentatie van digitale bestemmingsplannen waarvoor geldt dat ze wel elektronisch bewerkt kunnen worden.



Provincie Drenthe presenteert op de website een eigen stateninformatiesysteem.



Een goed voorbeeld van het presenteren van bestemmingsplannen biedt de gemeente Arnhem, waar meerdere bestemmingsplannen te vinden zijn, inclusief grafisch kaartmateriaal en uitgebreide uitleg.

Bestuurlijke informatie op de overige overheidswebsites

Voor de groep andere overheden gaat het om een nogal divers pakket aan items, die vanuit het oogpunt van ontsluiting van bestuurlijke informatie op de website in het onderzoek zijn betrokken. Ook voor deze items geldt, dat het veelal andere vragen zijn dan in het onderzoek van 2002.

Ook bij ministeries is aandacht geschonken aan de genoemde «activiteitenindex» (8%). Onderzoeksrapporten worden veelvuldig gepubliceerd en ook een overzicht van beleidsthema's is bij de meeste ministeries aanwezig. Een wetgevingskalender wordt getoond bij 39% van de ministeriële websites.



Een mooi voorbeeld van een wetgevingskalender op de website van het Ministerie van Financiën. De stand van zaken bij wetsvoorstellen is hier goed inzichtelijk gemaakt.

Bij het onderdeel «diensten van ministeries» is het onderdeel «bestuurlijke informatie» van minder groot belang: deze diensten vallen bestuurlijk veelal onder een of meer ministeries. Toch vindt ook hierover weinig terugkoppeling plaats op de websites: slechts bij 9% is hierover enige verantwoordingsinformatie aangetroffen. Ook voor de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) geldt dat deze organisaties en hun websites niet gemakkelijk in een eenduidig (benchmark) kader vallen. De scores op de onderzoeksitems vallen laag uit. Zo toont nog geen 30% agenda-informatie en toont slechts 9% het beleid voor de komende jaren.

Het Openbaar Ministerie en de Rechterlijke Macht beschikken over een centraal geredigeerde koepelwebsite met toegang tot alle regionale websites. De basisinformatie, ook de bestuurlijke, valt onder centrale redactie en is zodoende relatief goed verzorgd. Juist de informatie, die vanuit de verschillende regionale websites zelf verzorgd dient te worden, is vaak minder compleet. Slechts 41% van de OM websites omschrijft het beleid voor de komende jaren en 44% biedt informatie over regionale projecten.

Van de websites van de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's) toont slechts 8% informatie over het beleid voor de komende jaren en 37% agenda-informatie.

Voor het eerst dit jaar zijn ook de websites van de Hoger Beroepsinstellingen (HBO) en Beroep- en Volwasseneneducatie (BVE) onderzocht. Deze websites scoren in de breedte een stuk lager dan de websites van de universiteiten, niet alleen bij het onderdeel bestuurlijke informatie. Informatie over wetten, regels, beleid, agenda, alsmede jaarverslagen wordt teruggevonden op de meeste websites van universiteiten; bij de HBO's en BVE's is dat het geval bij een kleine minderheid.

Het is niet eenduidig vast te stellen of de websites op het onderdeel bestuurlijke informatie verbeterd zijn in het afgelopen jaar. De onderzoeksvragen zijn daarvoor te zeer verschillend. Wel is te zien, dat er op alle fronten nog erg veel winst te boeken valt.

5.3 Praktische informatie en actualiteit

Overheid.nl Monitor meet veel verschillende informatieaspecten gericht op de ontsluiting op de overheidswebsites van democratische basisinformatie. De resultaten worden in de webversie van het onderzoek uitgebreid behandeld. In dit rapport wordt ingegaan op de hoofdlijnen hieruit.

Adres- en contactgegevens, een algemeen e-mailadres of -formulier en een nieuwsrubriek komen inmiddels op bijna alle overheidswebsites voor. De contactinformatie is wellicht de meest gezochte informatie op een overheidswebsite. Alle websites horen deze informatie prominent op de homepage plaatsen. Dat gebeurt in 96% van de gevallen. Voor adres- en contactgegevens geldt nog regelmatig dat er op de website naar gezocht moet worden.

E-mailadressen worden getoond op 99% van de gemeentelijke websites en ook de andere overheden scoren hoog (tussen 85% en 100%). Er zijn nog maar weinig overheden met een website, die geen e-mailfaciliteit biedt. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is hier al enkele jaren een opvallende: via deze website kan de burger niet digitaal in contact treden met het ministerie.

Een e-mail richtlijn wordt getoond op bijna 6% van de overheidswebsites. Hier is dus in het komende jaar nog flink wat winst te boeken. Meer informatie over een e-mailrichtlijn en hoe de betrokken overheden omgaan met het afhandelen van binnenkomende e-mail komt aan de orde bij de rapportage over het deelonderzoek e-mailresponsanalyse.

Op een ruime meerderheid van de websites is informatie over taakomschrijving, organisatiestructuur en bestuur en directie aanwezig. In het kader van de hier bedoelde informatie toont een website regelmatig slechts een zogenaamd organogram: een «plattegrond» van de verschillende sectoren en de hiërarchische lagen in de organisatie. Wanneer dit slechts een platte tekening blijft, zonder onderliggende informatie, dan biedt een organogram weinig tot geen



Gemeente Andijk biedt met de optie «Klik, kies en kijk» een organogram, dat de informatie achter de geleidingen ontsluit.

toegevoegde waarde. Er zijn ook organogrammen, die aan te klikken zijn. De onderdelen van het organogram linken door naar meer informatie over het betrokken onderdeel. Zo kan een organogram een adequate kapstok zijn voor meer informatie over de personele en organisatorische inrichting van de overheidsorganisatie. De website www.overheid.nl toont veel informatie over taken en organisatie van «de overheid» («Zo werkt de overheid»). Regelmatig wordt op websites direct verwezen naar deze algemeen bruikbare informatie.

De dynamiek en actualiteit van de website komen met name tot uitdrukking in de nieuwsrubriek. 90% van de overheidswebsites bevat een nieuwsrubriek. Het aantal stijgt nog steeds. Vorig jaar betrof het 84% en het jaar daarvoor 82%. De lokale overheid scoort bovengemiddeld. Van de gemeentelijke websites bevat 97% een nieuwsrubriek, van de waterschappen 94% en van de provincies 100%. Het is inmiddels goed gebruik geworden het nieuws op de homepage te presenteren, of althans aan te kondigen, door de highlights te tonen.

Inmiddels maakt ruim 12% van de overheidswebsites ook gebruik van de mogelijkheid om het nieuws pro-actief bij de gebruikers van de website te brengen door middel van een zogenaamde e-mail nieuwsbrief. Gebruikers kunnen zich met het eigen e-mailadres abonneren op periodiek door de overheidsorganisatie verspreid nieuws. Nog een stap vraaggerichter wordt het als het via de website mogelijk wordt, om op een persoonlijk profiel gebaseerd nieuws te ontvangen op het eigen e-mailadres: «mail op maat». Inmiddels is dit mogelijk bij een derde van de aangeboden e-mail nieuwsbrieven. In Amsterdam is het systeem «AmsterdamMail» erg populair. Meer dan 5.000 Amsterdammers zijn geabonneerd op AmsterdamMail (www.amsterdammail.nl): «Informatie van de gemeente op maat per e-mail». Op de website van de gemeente Wierden (www.wierden.nl) heeft de knop «Persoonlijk nieuws» dezelfde functionaliteit.

Een nieuwsrubriek is nog niet persé een garantie voor een actuele website. Ook hier is echter sprake van een verbetering in de breedte: 53% van de onderzochte websites was de afgelopen drie dagen nog van nieuwe informatie voorzien (vorig jaar 45%). Het aantal websites, dat in de afgelopen maand niet van nieuwe informatie voorzien lijkt, is nu nog 18%, waar het vorig jaar 21% was (zie tabel 3 op bladzijde 44).

Naast het publiceren van nieuws, weekberichten, persberichten, etc. bevat de website ook veel statische informatie, die evenwel ook goed bijgehouden en geredigeerd dient te worden. Daarnaast is het arsenaal aan functionaliteiten en onderdelen op de website aan dynamiek onderhevig. Hierom is het ook goed om op de website «update-informatie» te tonen en terug te koppelen hoe het staat met de ontwikkeling van de website: «wat is nieuw» of «nieuw op de website» is vaak de naam van zo'n rubriek op de website. Een dergelijke rubriek wordt getoond op 14% van de onderzochte websites. Vooral gemeenten maken steeds meer gebruik van deze voorziening: het gaat om een stijging in het afgelopen jaar van 15% naar 25%.

5.4 Participatie

Overheid.nl Monitor 2003 heeft een inventarisatie gemaakt van een aantal e-democracy toepassingen van gemeenten, provincies, ministeries en waterschappen. Deze toepassingen betreffen internet-debatten, chatsessies en opiniepeilingen. Aanvullend is geïnventariseerd of overheidsorganisaties melden wat er met de resultaten van interactieve processen gebeurt.

Er is hierbij niet onderzocht hoeveel burgers participeren in interactieve processen. Er is slechts gemeten of overheidsorganisaties een van deze instrumenten gebruiken. E-democracy-toepassingen hebben

Tabel 3 Actualiteit van de overheidswebsites

	2003	2002	2001
Bevat de site een nieuwsrubriek? (nieuwsberichten, persberichten)	90	84	82
Wanneer vond de laatste update van de site plaats? (relatief)			
< 3 dagen geleden	53	45	37
tussen 4 en 7 dagen geleden	13	18	16
tussen 8 en 14 dagen geleden	9	11	10
tussen 15 en 31 dagen geleden	6	6	7
Meer dan een maand geleden	18	21	30

Tabel 4 Interactieve beleidsvorming, kwantitatief, in 2001, 2002 en 2003

	2003					2002					2001			
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4
Gemeenten (515)	16	5	12	12	12	11	2	5	4	2	12	1	3	5
Ministeries (13)	7	0	31	8	0	8	0	15	8	0	27	27	13	20
Provincies (12)	42	8	25	42	25	39	23	0	23	23	17	0	0	0
Staten Generaal (3)	0	0	0	0	0	0	0	0	33	0	0	0	0	50
Waterschappen (45)	4		4	7	2	2	0	2	0	0	0	0	0	0
	15	4	12	12	11	9	2	4	5	3	11	2	3	5

- 1: Bevat de website de mogelijkheid om actief te discussiëren over een of meerdere lokaal of nationaal belangrijke bestuurlijke zaken?
- 2: Worden via de website periodiek chats per thema georganiseerd tussen burgers en (leden van het) bestuur?
- 3: Bevat de site een (vorm van) opiniepeiling (poll) over een specifieke actuele vraagstelling?
- 4: Is sprake van een andere vorm van interactief beleidsinstrument? (zoals een online enquête)
- 5: Wordt de gebruiker/websitebezoeker op de website geïnformeerd over de status van het eventueel ingezette participatie-instrument (wat gebeurt er met de resultaten?)? (dit item is niet onderzocht in 2001)

overigens meestal een tijdelijk karakter in tegenstelling tot het aanbod van producten en diensten. Dat kan betekenen dat het aantal overheidsinstellingen met interactieve instrumenten op de website hoger is dan geregistreerd in de monitor.

In deze paragraaf worden eerst de resultaten van het onderzoek getoond: hoe vaak werden welke instrumenten voor interactieve beleidsvorming gebruikt in oktober 2003? Daarna wordt een beeld geschetst van de kwaliteit van deze experimenten.

Tabel 4 op bladzijde 44 toont de onderzoeksresultaten bij de meting van het voorkomen van (experimenten met) interactieve beleidsvorming op overheidswebsites.

Discussies Een belangrijk kenmerk van internet is de mogelijkheid van tweerichtingsverkeer tussen bestuurders en burgers, bijvoorbeeld om bestuurlijke onderwerpen te bespreken. Een groeiend aantal overheden gebruikt deze optie. Vooral provincies zijn actief geworden met debatten op hun website. Ook bij gemeenten en waterschappen is een groei te bespeuren. Bij ministeries is het aantal stabiel gebleven sinds vorig jaar, maar sterk gedaald ten opzichte van 2001.

Chatten Chatten is een populaire activiteit op internet. Overheidsorganisaties maken ook regelmatig gebruik van chatsessies waarin burgers en bestuurders met elkaar discussiëren. Het aantal chatsessies groeit langzaam. Vooral provincies (8%) en gemeenten (5%) zijn actief, maar het gaat om lage percentages. Ministeries zijn in 2001 zeer actief geweest met chatsessies, maar bij de laatste twee metingen zijn er geen chatsessies gevonden.

Opiniepeilingen De opiniepeiling, veelal kortweg «poll» genoemd, is een eenvoudig te implementeren «plug-in» op de website, die verder nauwelijks beheer vergt. Bezoekers antwoorden op een

stelling (meestal met «ja» of «nee»), waarna automatisch de tussenstand wordt getoond. Na een bepaalde periode worden de stemmen geteld en (meestal) wordt het eindresultaat teruggekoppeld op de site. De opiniepeiling is een toepassing die steeds vaker gebruikt wordt door overheidsorganisaties. Het aandeel websites met opiniepeilingen groeit zowel bij provincies, ministeries, gemeenten als bij waterschappen: van 4% tot 12% in het afgelopen jaar. Een uitgebreidere opiniepeiling betreft de online enquête. Deze komt ook steeds vaker voor op overheidssites, vooral bij provincies en gemeenten (ongeveer 10%). Online enquêtes bieden de optie om schriftelijke en telefonische enquêtes aan te vullen of te vervangen.

Gebruik resultaten Steeds meer overheidsinstellingen informeren burgers over de status van de resultaten van een digitaal en interactief instrument (gemiddeld 73%). Vorig jaar was dit nog slechts 33%.

Kwalitatieve beschouwing Wanneer interactief beleid niet aansluit bij de verwachting en beleving van de beoogde deelnemer en/of als deze niet op de juiste wijze en actief wordt gezocht/benaderd, dan is het medicijn erger dan de kwaal. Dan wordt deze ofwel in het harnas gejaagd ofwel in het geheel niet gevonden. Voorbeelden daarvan zijn bij alle soorten experimenten te vinden. Soms wordt ten behoeve van een internetdebat een eenvoudig discussie-instrument geïnstalleerd en wordt er daarna door de overheidsinstantie niet of nauwelijks naar omgekeken. In het forum op de website van de gemeente Sint-Michielsgestel stond begin 2003 veel opruiende taal. Later is de webmaster zich meer met de inhoud van de discussies gaan bemoeien en werden deze bijdragen verwijderd. Maar discussies waar de eigenaar van de website zich helemaal niet mee bemoeit komen veel voor; net als discussies die gedateerd zijn of waaraan sinds weken geen bijdrage is toegevoegd.

Er zijn chatrooms die altijd open staan, waardoor de kans groot is dat een bezoeker niemand aantreft. En er zijn chat-experimenten geweest, die de organisator teleurstelden omdat er te weinig mensen meededen. Resultaat was dat het aanvankelijk enthousiasme in de kiem werd gesmoord.

Opiniepeilingen lijken vaak experimenten van de webmaster zelf («wat vindt u van de website?») en dus weinig te maken te hebben met bestuur of beleid. Opiniepeilingen en webenquêtes zijn overigens beperkte interactieve instrumenten, omdat het hier meestal om dataverzameling gaat door overheden (eenrichtingsverkeer), waarbij interactie met de burger (tweerichtingsverkeer) niet centraal staat.



Burgemeester van Brummen van de gemeente Dongen chat wekelijks met de burgers van Dongen

Er zijn echter ook debatten waar de overheidsorganisatie wel intensief participeert en modereert. Sommige overheidsorganisaties organiseren een periodiek chatspreekuur, zodat bezoekers weten dat een bestuurder of andere burgers aanwezig zijn in de chatbox. Burgemeester van Brummen van de gemeente Dongen (www.dongen.nl) chat sinds medio 2003 frequent op de gemeentelijke site en is er enthousiast over. Zijn chatsessies worden ook altijd goed aangekondigd, waarbij ook van de «ouderwetse media» gebruik wordt gemaakt. Ook zijn er steeds meer bestuurders, die hun activiteiten transparant maken met een zogenaamde weblog. Alleen Groningen al kent drie webloggende raadsleden.

Het is ook goed gebruik om discussies en chatsessies te koppelen aan een actueel onderwerp. Publiciteit via internet en andere kanalen is hierbij van essentieel belang. De ervaring leert dat het succes van activiteiten in het kader van interactieve beleidsvorming samenhangt met een politieke bestuurder die de tijd vrijmaakt, actief participeert en bereid is te beargumenteren waarom sommige resultaten wel (of niet!) worden meegenomen in de uiteindelijke besluitvorming.

Interactieve instrumenten vragen om een tijdsinvestering van deelnemers. Het is dan ook van belang dat overheidsorganisaties (en politici!) vooraf aangeven wat er met de resultaten van een interactief proces gebeurt. Dat motiveert (potentiële) deelnemers om een actieve rol te spelen en een inhoudelijke bijdrage te leveren aan het debat. Wanneer hierover geen duidelijkheid bestaat, blijft het niveau van vrijblijvendheid van interactieve beleidsvorming te groot en bestaat het risico dat de burger gedemotiveerd raakt. Het is erger om aangehoord te worden en vervolgens de indruk te krijgen dat een debat geen rol heeft in de besluitvorming, dan om helemaal niet aangehoord te worden.

5.5 Conclusies

In het actieprogramma «Andere Overheid» wordt gesteld dat de huidige verhouding tussen overheid en samenleving moet worden herzien. Wat de mensen daarvoor zullen terugkrijgen is meer zeggenschap, meer ruimte voor initiatief en meer betrokkenheid bij politiek en bestuur. In dit proces richting een andere overheid speelt overheidsinformatie een cruciale rol. Om de burger een beeld te geven van een transparante overheid, waarin en waarop hij vertrouwen kan, zal de toegankelijkheid en de vindbaarheid van overheidsinformatie sterk moeten worden verbeterd. Het kabinet wil dat de democratische basisinformatie – waaronder alle overheidsbesluiten waarvan bekendmaking wettelijk voorgeschreven is – via internet toegankelijk is. Basisinformatie over organisatie en bestuur ontbreekt nu nog op een kwart van de overheidswebsites.

Bestuursinformatiesystemen worden steeds vaker op websites van gemeenten, provincies en waterschappen geïmplementeerd. Deze systemen worden echter lang niet altijd voorzien van alle openbare bestuursinformatie: vaak worden slechts de notulen gepubliceerd. Ook het publiceren van verordeningen en bestemmingsplannen is nog geen gemeengoed.

Enkele aspecten die aangepakt kunnen worden om de informatieverstrekking via de website te verbeteren, zijn:

- Het pro-actief aanbieden van dynamische overheidsinformatie via een e-mail-nieuwsbrief. Het aantal websites dat een abonnement op een e-mail nieuwsbrief aanbiedt, is nog gering (12%).
- Het completeren en gebruiksvriendelijker ontsluiten van bestuurlijke informatie. Een goed bestuursinformatiesysteem biedt meerdere mogelijkheden om te zoeken naar bestuursinformatie en bevat niet alleen de besluitenlijsten en/of notulen, maar ook de onderliggende stukken.

- Het journalistiek redigeren van de dynamische bestuurlijke informatie. Met behulp van een beleidsagenda en activiteitenindex (of een wetgevingskalender bij ministeries) kunnen plannen, beleidsontwikkeling en -verwezenlijking dynamisch teruggekoppeld worden naar de burger, zodat meer betrokkenheid en transparantie ontstaat.
- Het toevoegen van informatie over de documenten die op het internet worden gepubliceerd zoals onderwerp, type document, publicatiedatum, «afzender» of auteur. Dergelijke metadata kan de vindbaarheid van informatie in belangrijke mate verbeteren. Naarmate de hoeveelheid overheidsinformatie op internet toeneemt wordt dit aspect steeds belangrijker.

De informatiefunctie, met name de bestuurlijke, maar ook de algemene, kan verder verbreed en verdiept worden met het realiseren van het uitgangspunt: alles wat de overheid actief openbaar maakt, moet ook digitaal beschikbaar zijn op internet.

De andere, actieve overheid komt mede tot uitdrukking in een dynamische website. De belangrijkste rubriek die zich hiervoor leent is de nieuwsrubriek. De meeste websites hebben een nieuwsrubriek. Daarin wordt veelal ook onderscheid gemaakt tussen nieuws, persberichten, weekberichten etc.

Hoewel de actualiteit van de overheidswebsites in de breedte toeneemt, geldt dat er nog veel overheidswebsites zijn, waar de actualiteit onvoldoende is: 16% van de overheidswebsites lijkt de afgelopen week niet te zijn voorzien van actuele informatie. De responsieve overheid komt aan de orde bij e-mailrespons (zie hoofdstuk 4) en als onderdeel van de interactieve overheid. De mate waarin overheidsinstellingen interactieve en digitale instrumenten toepassen, varieert sterk. Bij gemeenten is interactieve beleidsvorming gestimuleerd met subsidies van het Ministerie van

BZK (Stimuleringsregeling Interactieve Beleidsvorming 2002).

De omvang en diepte van deze projecten verschillen sterk. Er zijn gemeenten met frequente internetdebatten en chatsessies, maar er zijn ook gemeenten die niet verder komen dan een eenvoudige opiniepeiling: "Wat vindt u van de website?". Over de breedte is echter een duidelijke groei waarneembaar bij alle bezochte overheidsinstellingen.

Het is belangrijk, dat de activiteit vanuit een breder kader wordt georganiseerd dan vanuit één specifieke afdeling of sector. Nog vaak is het bestuurlijk deel van de organisatie minder betrokken bij de activiteit dan het ambtelijk deel. Over het algemeen geldt dat experimenten met interactieve beleidsvorming, die vanuit een actieve, enthousiaste en betrokken organisatie op poten worden gezet, succesvol zijn. Breed gedragen actieve betrokkenheid is echter nog schaars en succesvolle experimenten daardoor ook.

De «best practices» op dit terrein verdienen meer navolging, maar het is alleen verstandig aan een experiment te beginnen, als de organisatie zowel bestuurlijk als ambtelijk zich aan een degelijke projectmatige onderbouwing committeert. Verantwoording van de status en het doel van het experiment richting de gebruiker/doelgroep is daarbij van wezenlijk belang.

6 Toegankelijkheid

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek op het terrein van de toegankelijkheid van de informatie op de websites: de gebruiksvriendelijkheid en de technische toegankelijkheid van de websites. In onderstaand kader staan alvast enkele belangrijke resultaten. De volgende paragrafen behandelen deze en andere resultaten in detail.

Enkele belangrijke resultaten zijn:

- 69% van de websites voldoet niet aan de minimale eisen van technische toegankelijkheid;
- aantoonbaar toegankelijk zijn de websites van Dordrecht, Tiel, het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Postbus 51;
- gebruik van functies om gebruiksvriendelijkheid te bevorderen neemt toe, maar...
- uitdijende websites maken organisatie van gebruiksvriendelijkheid moeilijker.

6.2 Technische toegankelijkheid van overheidswebsites

2003 was behalve het Europees jaar voor mensen met een handicap ook het jaar waarin in Nederland een waarmerk werd geïntroduceerd voor toegankelijke websites. Net als de twee voorgaande jaren is onderzocht welke websites met zekerheid niet voldoen aan de minimale toegankelijkheidseisen. Nieuw is dat in het onderzoek ook is opgenomen welke websites met zekerheid wél voldoen aan die eisen. Verder is onderzocht welke overheidsorganisaties blijk hebben gegeven van commitment op het gebied van het toegankelijk maken van de eigen site.

Een spiderrobot heeft bij 1.124 overheidswebsites webpagina's opgehaald, waarna is gemeten of voldaan werd aan de minimale eisen: de prioriteit-1 ijkpunten van de «Web Content Accessibility Guidelines» van het World Wide Web Consortium (W3C). Met behulp van de scan kan met zekerheid worden vastgesteld dat niet aan de minimumeisen is voldaan; de scan levert geenszins een

garantie dat een site wel toegankelijk is: daarvoor is veel uitgebreider – en handmatig – onderzoek noodzakelijk.

De resultaten van de hier beschreven werkwijze zijn vergelijkbaar met het onderzoek van 2001 en 2002. Het biedt echter geen beeld van het aantal sites dat aantoonbaar wél toegankelijk is. En ook niet of bij overheidsorganisaties enig belang wordt gehecht aan het onderwerp. Om daaraan tegemoet te komen zijn de activiteiten van het project Drempels Weg bij het project betrokken.

Drempels Weg – een initiatief van de directie Gehandicaptenbeleid van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – stimuleert eigenaren om de toegankelijkheid van hun website te verbeteren. Door middel van een intentieverklaring kunnen organisaties beloven de eigen website toegankelijk te maken. Daarnaast kunnen organisaties deelnemer worden van de Drempels Weg Toetsing.



De website van gemeente Tiel is een van de vier «aantoonbaar toegankelijke» overheidswebsites.

Wanneer uit onderzoek blijkt dat een site voldoet aan alle zestien ijkpunten van de toegankelijkheidsregels, dan mag de site een waarmerk voeren. Dergelijk onderzoek is weliswaar niet gratis, maar tot eind 2003 stelde het ministerie van VWS daarvoor een subsidie beschikbaar.

Uit het onderzoek blijkt dat van bijna 69% van de overheidswebsites de toegankelijkheid niet aan de minimumnorm voldoet. Dit resultaat is gunstiger dan in 2002 en 2001 (respectievelijk 84% en 79%). Het percentage is mede gebaseerd op twee ijkpunten die betrouwbaar automatisch kunnen worden gemeten; bij de andere veertien ijkpunten is de betrouwbaarheid bij automatische meting niet 100%. Bij 167 websites, bijna 15% van het totaal, is er aantoonbaar sprake van commitment met betrekking tot toegankelijkheid. Van dat aantal waren in december 2003 vier websites gerechtigd het waarmerk voor toegankelijkheid te voeren. Die vier sites – van de gemeenten Tiel en Dordrecht, het ministerie van Buitenlandse Zaken en van Postbus 51 – zijn derhalve de enige overheidssites die in 2003 aantoonbaar toegankelijk waren. Dit is minder dan 0,4% van het totaal.

Natuurlijk hebben niet alleen mensen met een handicap profijt van een website die toegankelijk is. Ook voor de vindbaarheid van informatie door zoekmachines is een goede toegankelijkheid een vereiste. Spiderrobots van zoekmachines zijn in feite niets meer dan simpele browsers die uitsluitend gebruik maken van de meest basale internettechnieken.

Geconcludeerd mag worden dat de toegankelijkheid van de informatie en diensten van de overheid, die via internet worden aangeboden, beter zou moeten zijn gewaarborgd. En dat bij de vervaardiging van websites voor de overheid geen technieken zouden mogen worden toegepast die groepen gebruikers op voorhand uitsluiten. De alledaagse praktijk blijkt echter nog in schril contrast te staan met dit uitgangspunt. Ook bij sites die in 2003 «live» gingen bleek er regelmatig sprake van serieuze toegankelijkheidsproblemen. Bij ontwerp en bouw van nieuwe websites blijkt maar weinig sprake te zijn van innovatie. Sites zijn onnodig complex, zwaar en ontoegankelijk, wat vooral veroorzaakt wordt door een in de afgelopen jaren ontwikkelde, maar inmiddels verouderde, «best practice». Een werkwijze die mede geënt is op functies en tekortkomingen van browsers die allang geen gemeengoed meer zijn.

6.3 Gebruiksvriendelijkheid

Tabel 5 op bladzijde 52 toont de geaggregeerde scores op het onderdeel gebruiksvriendelijkheid van alle onderzochte 1.124 overheidswebsites.

Per thema worden hieronder de resultaten uitgelicht, waarna tot slot de conclusies puntsgewijs worden benoemd.

Zoeken en vinden In oktober 2003 werd op bijna drie kwart van de websites een zoekmachine gevonden. Dit percentage is niet hoger dan in 2002. Van verbetering op dit onderdeel is dus geen sprake. Gemeenten, provincies, ministeries en waterschappen tonen hier wel een verbetering.

De kwaliteit van de zoekmachines is ook niet altijd gelijk. Er zijn websites die het zoeken alleen mogelijk maken met een «A tot Z»-lijst. Het is dan maar afwachten of datgene wat gezocht wordt daartussen staat. Op de site van Sassenheim (www.sassenheim.nl) kan alleen de sitemap gebruikt worden om iets te zoeken. Klik daarentegen op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (www.minbuza.nl) op «Zoeken» en er volgt een uitgebreide pagina, die bijna alle denkbare manieren om naar informatie te zoeken toont: een trefwoordenlijst, een zoekmachine met verfijningsmogelijkheid en hulpinformatie en een «wegwijzer» (sitemap).



Het Ministerie van Buitenlandse Zaken biedt op haar website uitgebreide zoekmogelijkheden.

Tabel 5 Scores gebruiksvriendelijkheid, overall

	2003	2002	2001
Aanwezigheid van zoekmachine	74	73	58
Aanwezigheid van sitemap	50	57	29
Blijft de hoofdmenustructuur altijd zichtbaar binnen de hele site?	93	86	82
Is altijd goed zichtbaar, waar de bezoeker zich op de website bevindt?	69	77	*
Is bij eventueel aanwezige lange pagina's (meer dan twee schermen) de mogelijkheid van interne hyperlinks (binnen de pagina) beschikbaar.	45	53	41
Is er een lijst met veelgestelde vragen (FAQ's) aanwezig?	32	31	18
Is de website, tenminste deels, meertalig?	39	38	26
Biedt de site een uitleg- of helppagina (o.i.d.)?	29	21	28
Bevat de website een link naar www.overheid.nl ?	26	*	*

* vraag niet in onderzoek 2001 / 2002

[De zoekfunctie van Overheid.nl](#) Overheid.nl biedt op de homepage een zoekmogelijkheid aan, waarmee in vrijwel alle overheidssites en binnen de databanken van Overheid.nl zelf gezocht kan worden. De zoekresultaten worden per overheidssite getoond. Bij elk resultaat wordt vermeld wat de naam van de site is en om wat voor een soort organisatie het gaat. Regionaal zoeken is mogelijk op basis van postcode. De zoekfunctie van Overheid.nl kan indien gewenst eenvoudig op een andere site worden aangeboden als aanvulling op de eigen zoekmachine. Mail voor meer informatie naar informatie@overheid.nl



Eenvoudig en functioneel is de sitemap van het Hoogheemraadschap van Rijnland (www.rijnland.net) die gebaseerd is op dezelfde lay-out als de Windows verkenner, met in- en uitklapbare mappen.

Een inzichtelijke routekaart («sitemap») met de onderwerpen en structuur van de website staat op de helft van de websites. De sitemap is meestal een generiek instrument dat automatisch meegroeit met de inhoud en structuur van de site. Dit betekent dat een content management systeem wijzigingen in de structuur van de site automatisch weergeeft op de sitemap pagina. Soms is de sitemap een «harde pagina»; speciaal vormgegeven en ingericht. Dit heeft echter als nadeel, dat bij elke toevoeging of verwijdering van een onderdeel van de website, de sitemap ook weer handmatig moet worden gewijzigd. Een groeiend nadeel van veel generieke sitemaps hangt samen met het steeds meer uitdijen van de websites. Hierdoor bevat de sitemap ook steeds meer verwijzingen, waardoor de pagina steeds onoverzichtelijker wordt.

Inrichting en navigatie De manier waarop een site informatie ontsluit, lijkt redelijk standaard. Door de tijd heen zijn er meerdere conventies ontstaan, soms ingegeven door ervaring met gebruik of technische mogelijkheden. Steeds vaker wordt afgezien van spitsvondige navigatietechnieken, die alleen werken in combinatie met Flash of JavaScript. Een belangrijk argument is de vaak gebrekkige technische toegankelijkheid. Lees hierover meer in de paragraaf over de technische toegankelijkheid. Bij alle websites is gecheckt of het hoofdmenu altijd zichtbaar blijft, ongeacht waar de bezoeker zich bevindt. Dit blijkt inmiddels in de meeste gevallen in orde te zijn (89%). Als het hoofdmenu niet integraal aanwezig blijft op elke pagina, dan blijft meestal de knop met de naam «home» in beeld.

Bij ruim twee derde van de websites is op elke plaats op de website duidelijk, waar een bezoeker zich bevindt. Een goede manier om altijd in het vizier te houden, waar de bezoeker zich bevindt, is de zogenaamde «broodkruimel»: een weergave van de plaats van het document in de site.

Nog regelmatig worden te lange stukken tekst op de website gepresenteerd: op 45% van de onderzochte websites zijn pagina's te vinden van minstens twee schermen lang en zonder interne navigatie. Vooral gemeenten scoren hier «hoog»: ruim 52%. Het is niet de bedoeling dat dit allemaal tot webteksten verwerkt wordt. De meeste raadsinformatiesystemen bieden deze documenten aan in de vorm van downloadbare bestanden, bijvoorbeeld in Word of pdf-formaat. Als het toch nodig is, langere stukken tekst in een samenhangend verband op de website te tonen, dan zijn er mogelijkheden, om de leesbaarheid te bevorderen.

Een methode om specifieke mogelijkheden van internet te gebruiken, is het inrichten van aparte (deel)websites van grote notities, rapporten, projecten, thema's, etc. Deze afzonderlijke websites krijgen een eigen navigatie en opmaak. Zo bevat de homepage van Eindhoven een aantal banners/knoppen, waaronder «Vacatures». De vacaturelink verwijst naar een aparte site over vacatures bij de gemeente Eindhoven. De gemeente Dordrecht (www.dordrecht.nl) presenteert het project «Leerpark» op een aparte subsite.

Veelgestelde vragen Het gebruik van lijsten met veelgestelde vragen, ofwel Frequently Asked Questions (FAQ), zit in de lift. Inmiddels gebruikt 33% van de gemeenten, 77% van de ministeries, 83% van de provincies en 49% van de waterschappen een FAQ lijst. HBO- en BVE-instellingen daarentegen maken maar weinig gebruik van FAQ's.

FAQ's komen in alle soorten en maten voor. De kwaliteit van de FAQ's is lang niet altijd vergelijkbaar. Het lijkt er op dat bij de ene

gemeente door de bezoekers volstrekt andere vragen «veel gesteld worden» dan bij de andere gemeenten. Er zijn ook FAQ's met drie vragen en FAQ's met meer dan vijftig vragen. Bij de gemeente Slochteren (www.slochteren.nl) is de vraag naar de namen van de directeurs van de verschillende sectoren een veel gestelde vraag; bij de gemeente Scheemda (www.scheemda.nl) de vraag uit welke dorpen de gemeente bestaat. De FAQ op de website van Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (www.hhnk.nl) bevat 53 vragen met een heel breed karakter. Zij bevatten veel vragen over haar grondslag, organisatie, taken en de uitvoering daarvan.

Meertaligheid Steeds vaker zijn op de website pagina's aanwezig in het Engels of Duits, het laatste met name bij websites van gemeenten dicht bij de Duitse grens. Het aantal gemeenten met meertalige websites is in het afgelopen jaar gestegen van 16% naar 27%. Toch scoren juist gemeenten hier relatief laag, want het gemiddelde voor alle overheidswebsites is 39%. Grensgemeenten als Heerlen en Kerkrade bieden géén informatie in het Duits op de website. Als gemeenten en ook waterschappen gebruik maken van pagina's in het Engels en/of Duits betreft het meestal informatie over toerisme en recreatie. De vier grote steden bieden alleen informatie in het Engels en vijf van de twaalf provincies bieden geen meertaligheid.

Er zijn ook websites die informatie in andere talen aanbieden. Zo biedt het Hoogheemraadschap van Rijnland (www.rijnland.net) informatie in vijf vreemde talen, waaronder ook Turks en Arabisch. De gemeente Ommen (www.ommen.nl) biedt ook een optie «Ommers», het lokale dialect.

De centrale overheid heeft een bredere blik op de doelgroep: ministeries scoren hier 92%, diensten van ministeries 38% en zelfstandige bestuursorganen 54%. Op www.rechtspraak.nl is een uitgebreid onderdeel «About jurisdiction» met veel uitleg over

«how the justice system in the Netherlands works». De koepelsite van het Openbaar Ministerie (www.om.nl) gaat aardig ver met het aanbod van Engelstalige pagina's. Op www.politie.nl is een uitgebreide brochure «Policing in the Netherlands» te downloaden.

Uitleg en hulp Een uitleg- of hulppagina wordt steeds vaker op overheidswebsites aangetroffen: 29% ten opzichte van 21% in 2002. Voor de gemeenten betreft het zelfs 46%. Een goede uitleg- of hulppagina voorziet de gebruiker van de website van begeleidende informatie over hoe de website het beste gebruikt kan worden, geeft inzicht in de organisatie/navigatie van de website, biedt links naar ondersteunende software (bijvoorbeeld een link om Acrobat Reader te downloaden) en/of de redactie van de website geeft enige



De website van STER (www.ster.nl) biedt een uitgebreide helpfunctie, zowel gericht op de informatie op de website als de gebruikte technieken, en biedt dit zelfs op een vraaggerichte wijze aan.

verantwoording/uitleg. Een enkele keer worden pagina's met als titel «colofon» of «disclaimer» ook gebruikt voor uitleg. De meest gebruikte «titel» voor een uitleg- of hulppagina is echter «Help»: kort, krachtig en de lading meestal goed dekkend.

Ook hier geldt dat de wijze waarop «Help» de gebruikers van extra informatie voorziet sterk verschilt per website. Zo biedt de «Help»-knop bij de gemeente Twenterand (www.twenterand.nl) alleen een algemeen e-mailadres van de gemeente.

6.4 Conclusies

Toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van overheidswebsites zijn in het afgelopen jaar enigszins verbeterd, maar er is nog veel op aan te merken.

De ontwikkeling van een nieuwe, op open standaarden gebaseerde «best practice», is inmiddels een noodzakelijke ontwikkeling, die een gunstige invloed zal hebben op de (technische aspecten van) toegankelijkheid. De website www.minvws.nl, die begin januari 2004 werd vernieuwd, is het eerste voorbeeld bij de overheid van de nieuwe generatie websites.

Tijdens het onderzoek is gebleken, dat er onvoldoende inzicht bestaat in de aard en omvang van toegankelijkheidsproblemen die gebruikers in de praktijk ervaren. Een kwantitatief, technisch georiënteerd onderzoek zoals in het kader van de Overheid.nl Monitor 2003 is uitgevoerd, is daarvoor niet toereikend. De inrichting van een centraal meldpunt voor slecht toegankelijke overheidswebsites kan wat dat betreft wel bruikbare inzichten opleveren over omvang en aard van problemen. Voor klachten over e-mailafhandeling en onvindbare overheidsinformatie bestaan al wel soortgelijke meldpunten.

De nadruk in het onderzoek verschuift steeds meer naar het opnieuw onderzoeken van al langer bestaande sites. Steeds minder vaak worden nieuwe sites onderzocht. Voor bestaande sites geldt dat deze in de loop van de tijd steeds uitgebreider en dieper worden. Het vraagstuk «hoe organiseer ik de uitdijende website zo, dat de informatie snel en goed toegankelijk wordt/blijft» wordt dan ook steeds belangrijker. De onderzoeksitems die te maken hebben met de organisatie van de informatie op de website scoren in de breedte iets lager dan vorig jaar. De hoofdstructuur blijft wel vaker goed in zicht, ongeacht waar de bezoeker zich bevindt. Toch is op veel sites niet overal zichtbaar waar iemand zich in de website bevindt en komen te vaak te lange teksten op de webpagina's voor. Op meer dan de helft van de websites wordt nog niet voldoende gebruik gemaakt van «webteksten» (teksten die ook van beeldscherm goed te lezen zijn). Meertaligheid neemt in de breedte toe. Ook de zogenaamde lijst met «Veelgestelde vragen» (ook wel FAQ genoemd) wordt steeds vaker gebruikt. Bijna eenderde van de overheidswebsites biedt zo'n lijst. Meer dan 70% van de websites toont echter geen uitleg of hulp ten behoeve van het juiste gebruik van de informatie op de website en de wijze waarop het wordt aangeboden. Geconcludeerd kan worden dat met name bij de kernoverheden (gemeenten, provincies, waterschappen en ministeries) enige sprake is van verbetering van de gebruiksvriendelijkheid in de breedte. Bij andere overheden kan deze verbetering vaak niet geconstateerd worden.

7 Conclusies en aanbevelingen

Wanneer we de resultaten van de Overheid.nl Monitor 2003 overzien, dan is het beeld geschakeerd. Afhankelijk van het perspectief dat de lezer kiest, zou je kunnen zeggen dat het glas half vol of juist half leeg is.

7.1 «Het glas is half vol»

Aan de positieve kant is de conclusie gerechtvaardigd dat de [ontwikkeling van de elektronische overheid «op schema»](#) ligt. Immers, als we kijken naar de geformuleerde doelstelling voor 2003 dan is het streefpercentage van 35% elektronische dienstverlening gehaald. Voor burgers wordt een percentage van 39 bereikt en voor bedrijven een percentage van 44. Net als bij de vorige meting – toen het streefpercentage van 25% dienstverlening voor 2002 werd gehaald – is het geformuleerde ambitieniveau ook daadwerkelijk gerealiseerd. Dat is een goed resultaat. Het stimuleringsbeleid van het ministerie van BZK van de afgelopen jaren werpt duidelijk zijn vruchten af.

Een tweede positief punt dat in Overheid.nl Monitor 2003 naar voren komt, is [dat de responsiviteit van de overheid toeneemt](#). Dit komt onder meer tot uiting in snellere reacties op via e-mail gestelde vragen. Het e-mail-kanaal heeft zich ook binnen de overheid ontwikkeld als een regulier communicatiekanaal – ook richting externe doelgroepen. Responsiviteit blijkt ook uit de verbetering van de actualiteit en de nieuwswaarde van de aangeboden overheidsinformatie. Ook op dit punt zou je kunnen zeggen dat de overheid het medium internet steeds beter weet te integreren in haar communicatiebeleid en dat internet derhalve een steeds beter ingeburgerd medium is geworden. Dat is niet vreemd als we kijken naar de inmiddels bereikte hoge penetratie van internet onder huishoudens en bedrijven.

Een derde positief punt is dat de diverse overheden een duidelijke stap voorwaarts aan het maken zijn in het proces naar volwassenheid van de elektronische overheid. Na het overwegend eenrichtingsverkeer van informatie ontsluiten, is er duidelijk [meer aandacht voor](#)

[interactie en tweerichtingsverkeer](#) zoals dit bijvoorbeeld tot uiting komt in de vorm van het downloaden van formulieren, de meer vraaggerichte ontsluiting via bijvoorbeeld productcatalogi en in de mogelijkheid voor gebruikers om informatie te versturen (upload). Positief is in dit verband ook zeer zeker de toename van het pro-actief benaderen van doelgroepen via nieuwsbrieven die op basis van interesseprofielen kunnen worden samengesteld.

Een vierde positief punt tot slot van de «glas-is-half-vol»-benadering, is dat de [tevredenheid onder gebruikers voorzichtig aan het stijgen](#) is. Als burgers de elektronische overheid een rapportcijfer zouden moeten geven, dan zou dit cijfer een 6,4 zijn. Dat cijfer geeft weliswaar aan dat er nog volop ruimte is voor verbetering, maar het is wel een voldoende.

7.2 «Het glas is half leeg»

Tegenover deze positieve ontwikkelingen is ook een aantal minder gunstige zaken te melden. Een eerste zwak punt (positief geformuleerd: verbeterpunt) dat uit de Overheid.nl Monitor 2003 naar voren is gekomen, heeft te maken met tekortkomingen op het meest basale niveau. [Bereikbaarheid en vindbaarheid van informatie en daarmee toegankelijkheid van de elektronische overheid zijn nog steeds voor veel overheidsorganisaties een lastig te nemen hindernis](#). Maar dit zijn in zekere zin wel de «onderste treden van de trap» die een verdere ontwikkeling van de elektronische overheid danig in de weg kunnen zitten. Wanneer eenderde van de gebruikers rapporteert, dat ze de informatie waar ze voor kwamen niet kon vinden, dan is dit een alarmerend signaal. Wanneer vervolgens ook een derde aangeeft dat ze «min of meer» kon vinden waarvoor men kwam en dus slechts het resterende derde deel goed werd bediend, dan is dit signaal nog alarmerender. Je zou het ook anders kunnen formuleren: het is

eigenlijk niet meer van deze tijd dat simpele basisinformatie op veel websites gewoon nog ontbreekt of onvindbaar is. Met name in de sfeer van bestuurlijke informatie (en dus in zekere zin de democratische basisinformatie) zijn talrijke lacunes aan het licht gekomen. In zijn totaliteit is het punt van de gebruiksvriendelijkheid van overheidswebsites niet wezenlijk veranderd sinds de vorige meting. Simpele voorzieningen als een lijst met veelgestelde vragen komen slechts op een op de drie overheidswebsites voor.

Ook technische toegankelijkheid (bereikbaarheid) blijft een punt van zorg. Veel sites blijken op dit punt niet aan de minimumnorm te voldoen. In de praktijk blijkt dat het beginsel, dat bij het ontwerp van een overheidswebsite geen keuzes mogen worden gemaakt die op voorhand groepen gebruikers uitsluiten, nog te vaak met voeten wordt getreden.

Een tweede verbeterpunt dat in het oog springt, is het feit dat [het transactieniveau](#) in overheidswebsites (de bovenste treden van de trap) eigenlijk [nog bijna nergens operationeel](#) is. In Overheid.nl Monitor 2003 is vooral gekeken naar enkele veelgevraagde diensten op gemeentelijk niveau (uittreksel GBA, bouwvergunning, adreswijziging) en deze blijken bijna nergens het niveau van «maximale dienstverlening» te hebben bereikt. Met het transactieniveau wordt bedoeld dat het gevraagde product ook digitaal wordt verstrekt of dat er sprake is van een digitaal verstrekte bevestiging van de ontvangst van de aanvraag. Een voor de hand liggende conclusie is dat dit type specifieke diensten pas volledig digitaal kan worden afgewikkeld als er aan de kant van de gebruikers sprake is van een voorziening voor digitale identificatie en authenticatie en er aan de kant van de overheid sprake is van het aanpassen van de werkprocessen en informatiesystemen in de «back office» aan het digitale kanaal. Ook op deze punten zullen er dus nog behoorlijke slagen moeten worden gemaakt.

Een derde conclusie van Overheid.nl Monitor 2003 die zich redelijk eenvoudig in een aanbeveling laat vertalen, is de [onbekendheid van het bereik van de websites van overheden](#). Er zijn weliswaar enkele cijfers over gebruik in Overheid.nl Monitor 2003 boven water gekomen en deze geven ook in zijn algemeenheid een stijgende tendens te zien, maar het beeld dat overheerst, is dat er nauwelijks aandacht is voor het verzamelen van cijfers op dit punt. Internationaal is bekend dat Nederland tot de koplopers in de wereld behoort als het gaat om het gebruik maken van overheidswebsites, maar op nationale schaal is het cijfermateriaal slechts zeer sporadisch aanwezig. Aan deze constatering kan de conclusie worden verbonden dat de ontwikkeling richting een elektronische overheid nog steeds een overwegend aanbodgedreven activiteit is. Pas wanneer er meer aandacht is voor het meten van het feitelijk bereik of gebruik, is er sprake van een daadwerkelijk vraaggerichte opstelling. Aanbevelingen die direct met dit punt samenhangen, zijn dat er op de eerste plaats meer aandacht besteed moet worden aan bereiksmetingen en dat meer aandacht voor de promotie van hetgeen er al wel digitaal beschikbaar is, zeker op zijn plaats is (onbekend maakt onbemind) en zich ook ongetwijfeld zal vertalen in een toename van gebruik. In de Verenigde Staten is het bijvoorbeeld wel gebruikelijk om overheidswebsites met campagnes onder de aandacht van het publiek te brengen.

De vierde conclusie die we hier willen vermelden is het [verschil in klanttevredenheid tussen klantcontacten die via de balie verlopen en elektronische klantcontacten](#). Er is door Overheid.nl Monitor 2003 een duidelijk verschil geconstateerd in de tevredenheid over baliebezoek in vergelijking met het oordeel over het elektronisch contact. De waardering na bezoek aan een balie lag beduidend hoger dan de waardering naar aanleiding van een bezoek aan een overheidswebsite. Ook deze conclusie onderstreept nog eens dat er weliswaar

op onderdelen duidelijke vooruitgang is geboekt, maar dat er met de verdere ontwikkeling naar een elektronische overheid nog een lange weg te gaan is.

Het laatste verbeterpunt betreft de ondersteuning van democratische processen. Er is weliswaar sprake van een groeiend aantal overheidsinstellingen dat gebruikt maakt van nieuwe mogelijkheden om burgers bij beleid te betrekken (zoals via internetdebatten, chatsessies of opiniepeilingen), maar het totaal percentage aan toepassingen op dit punt blijft ver achter bij de ontwikkeling van elektronische diensten. Het beeld overheerst dat op het punt van nieuwe [participatiemogelijkheden, het niveau van «speeltjes» nauwelijks wordt ontstegen](#).

Het is belangrijk om te beklemtonen dat dit absoluut niet alleen door gebreken aan de vraagkant komt. Het gebrek aan deelnemers aan participatie-initiatieven op overheidswebsites wordt waarschijnlijk in grotere mate veroorzaakt door een slecht georganiseerde aanbodkant: gebrekkige moderatie, ontbreken van aansprekende thematiek, geen zicht op opvolging etc. E-democracy vraagt om meer wérkelijk interactieve overheden, die de dialoog actief aangaan in debatten, die er echt iets toe doen. Zowel in de fysieke als de virtuele wereld.

7.3 De tien belangrijkste onderzoeksbevindingen

Nadat we de belangrijkste conclusies in grote lijnen hebben neergezet, willen we graag puntsgewijs (top 10) de belangrijkste wapenfeiten uit Overheid.nl Monitor 2003 op een rijtje zetten:

- De elektronische dienstverlening is groeiend: 40% voor burgers en 45% voor bedrijven;
- 90% van de gemeenten heeft een producten/diensten-catalogus;
- Responsiviteit van overheden neemt toe; snellere reacties op e-mailvragen
- Actualiteit: meer dan de helft van de overheidswebsites is recenter dan drie dagen geleden bijgewerkt;
- Het rapportcijfer dat de overheid krijgt van de gebruikers is een 6,4. Een onvoldoende wordt uitgedeeld door 20% van de gebruikers;
- Ruim eenderde van de gebruikers rapporteert dat ze niet kan vinden op de site wat werd gezocht;
- De technische toegankelijkheid van 69% van de overheidswebsites is onvoldoende;
- Bij de helft van de provincies kunnen milieuklachten elektronisch worden gemeld en aangifte doen bij de politie kan in bijna een kwart van de gevallen (24%) via internet;
- Meerdere rijksdiensten werken hard en met succes aan digitalisering van de dienstverlening;
- Er is onvoldoende informatie over gebruik van overheidswebsites; overheden hebben in het algemeen te weinig aandacht voor deze managementinformatie.

7.4 Onderwerpen voor de toekomst

Op basis van de resultaten van Overheid.nl Monitor 2003 kan ook een aantal aanbevelingen voor de toekomst worden geformuleerd. De aanbevelingen sluiten aan bij de ambities uit het actieprogramma Andere Overheid. In het actieprogramma stelt het kabinet als doel, dat in 2007 – naast democratische basisinformatie – alle overheidsbesluiten waarvan bekendmaking wettelijk verplicht is, via internet toegankelijk worden gemaakt. Echter, de Overheid.nl Monitor 2003 wijst uit dat op dit moment veel bestuurlijke informatie ontbreekt en dat de wél aanwezige bestuurlijke informatie vaak slecht toegankelijk is. Een inhaalslag is dus geboden. Daarnaast is [vindbaarheid](#) van overheidsinformatie een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst. Wat onder meer nodig is, is een standaard voor metadata die deze overheidsinformatie toegankelijk maakt voor zoekmachines. De ontsluiting van overheidsinformatie moet daarnaast beter aansluiten bij het perspectief van de gebruiker, bijvoorbeeld door middel van FAQ's of door het tonen van een lijst met meest gezochte zoektermen en bijbehorende documenten. Ook kunnen vanuit een analyse van zoekacties gebruikersprofielen worden aangemaakt (zoals Amazon.com dit doet) op basis waarvan gebruikers op het spoor kunnen worden gezet van verwante onderwerpen of documenten.

Op de tweede plaats is dat de aanbeveling om de huidige overheidswebsites en de huidige vormen van elektronische dienstverlening niet als een eindstation te zien. Er zijn voldoende onderwerpen aan het licht gekomen waarbij met relatief [simpele ingrepen forse verbeteringen](#) mogelijk zijn. Ook wanneer er in 100% van de gevallen sprake is van volledig elektronische dienstverlening of er bijvoorbeeld bij alle overheidsorganisaties gebruik wordt gemaakt van producten- en dienstencatalogi, dan is het nog steeds zaak om te werken aan voortdurende verbetering en met name bij de diverse

doelgroepen te rade te gaan welke nieuwe vormen van dienstverlening wenselijk zijn. Wanneer de ontwikkeling van de elektronische overheid een innovatieproces is, dan moet dit innovatieproces worden gevoed door een continue input van verbetervoorstellen of door steeds slim af te kijken en te kopiëren wat blijkt te werken bij collega-overheidsorganisaties. Oftewel: ook de elektronische overheid is nooit af.

Een derde punt voor de verdere ontwikkeling van de elektronische overheid is wat in Angelsaksische landen wordt aangeduid met het «whole of government»-perspectief. [Integratie van dienstverlening](#) over de grenzen van verschillende overheidsorganisaties heen is een onderwerp dat op dit moment duidelijk nog in de kinderschoenen staat. Onderdeel van de aanbodgerichte aanpak die de ontwikkeling van de elektronische overheid tot dusver heeft gekenmerkt, is dat er naar oplossingen wordt gezocht binnen de grenzen en bestuurlijke competenties van de huidige organisatiegrenzen. Ook wanneer elektronische dienstverlening per overheidsorganisatie volledig is geoptimaliseerd, zullen nog steeds tal van problemen en inefficiënties blijven bestaan. Het gevoel van het kastje naar de muur gestuurd te worden bestaat immers ook in de interactie met meerdere overheden. Het is echter evident dat voor sommige vragen of problemen van burgers en bedrijven samenwerking tussen overheidsorganisaties noodzakelijk is. Bijvoorbeeld bij het starten van een bedrijf zijn meerdere overheidsorganisaties tegelijkertijd in beeld. Het is zaak om deze interacties vanuit het perspectief van de gebruiker opnieuw in te richten. ICT kan worden benut als startpunt om te komen tot transformatie van organisaties en werkprocessen. Gedeelte informatie kan op haar beurt vertrekpunt zijn van daadwerkelijk geïntegreerde dienstverlening.

Een vierde aanbeveling is om de nadruk te verleggen van de breedte naar de [diepte van dienstverlening](#). Het gaat er niet om alle denkbare producten en diensten langs elektronische weg beschikbaar te hebben, het gaat er steeds meer om met name de veelgevraagde diensten (in de zin van hoogfrequent en voor een grote doelgroep van toepassing) zo diep mogelijk in de organisatie te integreren. Integratie in de eigen organisatie betekent niet alleen een volledig op het elektronisch kanaal afgestemde werk- of afhandelingsproces, maar ook een volledige koppeling van de front-office en de back-office gericht op de ondersteuning van transacties en natuurlijk een meer klantgerichte organisatiecultuur. Dat er op het punt van (elektronische) dienstverlening steeds hogere eisen gesteld worden, is evident. Deze eisen vloeien voort uit de ervaringen die gebruikers hebben met het medium internet. Daarnaast is in het actieprogramma «Andere Overheid» als doelstelling geformuleerd dat overheidsorganisaties die frequent contacten met burgers hebben, gaan werken met zogenaamde kwaliteitscontracten. In deze contracten worden normen en kwaliteitseisen voor dienstverlening vastgelegd. Ook met deze kwaliteitscontracten wordt de lat weer wat hoger gelegd voor de verdere ontwikkeling van elektronische diensten.

Een vijfde aanbeveling is de overwegend aanbodgedreven oriëntatie bij het ontwikkelen van overheidssites meer in evenwicht te brengen met [aandacht voor de vraagkant](#). Meer aandacht voor de vraagkant van de gebruikers betekent dat nagegaan moet worden of de doelgroep ook daadwerkelijk bereikt wordt (het verzamelen en analyseren van gebruikscijfers), dat de voorkeuren en de logica van de gebruikers meer nadrukkelijk bepalend zijn voor de wijze van ontsluiting van informatie dan de logica van (het organogram van) de afzender, en dat het aanbod van diensten en informatie meer organisatiegrensoverstijgend wordt vormgegeven. Het betekent ook

dat niet alle kaarten op het elektronische kanaal worden gezet. Gebruikers willen graag keuze hebben in de wijze van communicatie met de overheid en dit betekent dat een zogenaamde multi-channel strategie gevolgd moet worden. Vraaggericht werken betekent ook dat onderzocht moet worden of de doelgroep daadwerkelijk voordelen ervaart bij de nieuwe wijze van contact met de overheid. Ook de zojuist aangehaalde kwaliteitscontracten zullen nadrukkelijk aandacht geven aan de wensen en randvoorwaarden van gebruikers.

De zesde aanbeveling is om beter te communiceren wat er inmiddels allemaal beschikbaar is op de diverse overheidssites. Het belang van [promotie](#) om tot toename van gebruik te komen is evident. Ook in dit geval is het zaak om een multi-channel strategie te volgen. Andere kanalen dan enkel het internet moeten in een goede media-mix worden ingezet om het spreekwoordelijke «onbekend maakt onbemind» te voorkomen.

Tot slot blijft ook de [ondersteuning van democratische processen](#) met behulp van internettoepassingen een dankbaar onderwerp voor de toekomst. In het actieprogramma Andere Overheid wordt gesteld, dat de overheid moet zorgen voor een regelmatig contact tussen overheid en burgers. Beschikbaarheid van overheidsinformatie en mogelijkheden voor interactieve beleidsvorming kunnen het bewustzijn van mensen over hun verhouding tot de overheid vergroten. Dit is een eerste belangrijke stap in het door het kabinet gewenste scenario dat burgers een actieve(re) rol gaan spelen in de samenleving en meer hun eigen verantwoordelijkheid gaan nemen.

Verantwoording

In het najaar van 2003 is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) voor de vijfde keer het jaarlijkse onderzoek Overheid.nl Monitor 2003 uitgevoerd (voorheen: «Kwaliteitsmonitor Overheidswebsites»). Doel van het onderzoek is het in kaart brengen van de kwantiteit en kwaliteit van de activiteit van de Nederlandse overheid op internet. Informatie over opzet en verantwoording van het onderzoek wordt gepresenteerd in de uitgebreidere online versie van dit rapport op www.advies.overheid.nl.

Ten opzichte van vorig jaar is het aantal bezochte websites stabiel gebleven: 1.124 websites zijn onderzocht. De kernoverheden zijn inmiddels zo goed als allemaal voorzien van een eigen website. Ten tijde van het onderzoek, oktober 2003, was één gemeente nog niet online en waren twee waterschappen nog niet online. Bijna alle overheidsorganisaties hebben tegenwoordig een eigen website. Op andere terreinen komen er wel degelijk nog websites bij, maar dan betreft het diensten van gemeenten of projecten van gemeenten, provincies of (diensten van) ministeries. Ook komen nieuwe websites voort uit nieuwe onderwerpen die overheden agenderen en uit samenwerkingsverbanden tussen overheden.

Overheid.nl Monitor 2003 is samengesteld uit een aantal deelonderzoeken:

- Checklistonderzoek naar aspecten van gebruiksvriendelijkheid, informatie, dienstverlening en participatiemogelijkheden op 1.124 websites;
- Generieke toets op mate van technische toegankelijkheid van 1.124 overheidswebsites met behulp van een zogenaamde spiderrobot;
- Steekproefonderzoek naar gebruik van digitale dienstverlening bij overheidswebsites;
- Analyse van de geaggregeerde jaarresultaten van het instrument Servicemeter, over de mate van tevredenheid over het gebruik van websites en dienstverlening aan een fysieke balie.
- E-mailresponsanalyse bij 1.098 overheidswebsites, die een e-mailadres op de website presenteren.

Verder is gebruik gemaakt van bevindingen uit:

- Nulmeting van die dienstverleningsniveaus in de rijks-productencatalogus op www.overheid.nl in december 2003.
- Nulmeting van PKI-gerelateerde transacties bij enkele rijksoverheden.

De rapportage in deze uitgave is gebaseerd op de verschillende rapportages van deze deelonderzoeken, zoals deze op de website van Advies Overheid.nl worden gepresenteerd. In deze rapportages komen ook de methodologisch verantwoordingen per deelonderzoek uitgebreid aan de orde.

Ranglijsten per soort overheid

In deze bijlage worden de ranglijsten van de verschillende categorieën overheden gepresenteerd. In de meeste gevallen betreft vanwege de lengte niet de integrale ranglijst. Op de website van Advies Overheid.nl zijn de integrale ranglijsten wél beschikbaar. In de ranglijsten op bladzijden 65 tot en met 79 wordt alleen het totaalresultaat getoond. De ranglijsten op de website zijn tevens voorzien van de totaalscores op de verschillende deelonderzoeken.

1 BVE-instellingen

Tabel 1 Top 10 BVE-instellingen

Naam	URL	Totaal (%)
1 ROC van Amsterdam, Amsterdam	www.rocva.nl	55,44
2 Sosa INHOLLAND, Haarlem	www.inholland.nl	47,36
3 ROC Zadkine, Rotterdam	www.zadkine.nl	47,16
4 Horizon College, Alkmaar	www.horizoncollege.nl	46,82
5 ROC Twente Plus, Almelo	www.roctwentepius.nl	46,32
6 AOC Limburg, Roermond	www.aoc-limburg.nl	44,34
7 AOC De Groene Welle, Zwolle	www.groenewelle.nl	43,54
8 ROC Eindhoven, Eindhoven	www.roceindhoven.nl	43,08
9 Da Vinci College, Dordrecht	www.davinci.nl	42,73
10 Wellantcollege, Woerden	www.wellant.nl	42,72



2 Diensten van ministeries

Tabel 2 Top 10 Diensten van ministeries



Naam	URL	Totaal (%)
1 Senter	www.senter.nl	67,30
2 Keuringsdienst van Waren	www.keuringsdienstvanwaren.nl	63,90
3 Agentschap Telecom	www.agentschaptelecom.nl	63,40
4 Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek	www.archis.nl	63,10
5 Advies Overheid.nl	www.advies.overheid.nl	62,80
6 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	www.cbs.nl	62,10
7 Bouwdienst Rijkswaterstaat	www.minvenw.nl/rws/bwd/ home/www/cgi-bin/index.cgi?site=1	62,00
8 Rijksarchiefinspectie	www.rijksarchiefinspectie.nl	61,50
9 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	www.immigratiedienst.nl	60,20
10 Kenniscentrum Electronische Overheid	www.elo.nl	59,00

3 Gemeenten

Tabel 3 Top 25 Gemeenten

Naam	URL	Totaal (%)
1 Dongen	www.dongen.nl	83,25
2 Dordrecht	www.dordrecht.nl	81,79
3 Rotterdam	www.rotterdam.nl	75,80
4 Amsterdam	www.amsterdam.nl	75,25
5 Helmond	www.helmond.nl	74,39
6 Arnhem	www.arnhem.nl	73,88
7 Wierden	www.wierden.nl	73,67
8 Enschede	www.enschede.nl	73,59
9 Middelburg	www.middelburg.nl	72,19
10 Schouwen-Duiveland	www.schouwen-duiveland.nl	72,10
11 Heerenveen	www.heerenveen.nl	72,06
12 Boxtel	www.boxtel.nl	71,81
13 Tiel	www.tiel.nl	71,76
14 Wehl	www.wehl.nl	71,56
15 Wassenaar	www.wassenaar.nl	71,47
16 Bloemendaal	www.bloemendaal.nl	71,20
17 Twenterand	www.twenterand.nl	69,92
18 Gouda	www.gouda.nl	69,74
19 Vlissingen	www.vlissingen.nl	69,61
20 Woudrichem	www.woudrichem.nl	69,59
21 Binnenmaas	www.binnenmaas.nl	69,28
22 Strijen	www.strijen.nl	69,22
23 Mill en Sint Hubert	www.gemeente-mill.nl	69,13
24 Emmen	www.emmen.nl	68,83
25 Delft	www.gemeentedelft.info	68,32



4 HBO-instellingen

Tabel 4 Top 10 HBO-instellingen



Naam	URL	Totaal (%)
1 Fontys Hogescholen	www.fontys.nl	70,05
2 Hogeschool van Utrecht	www.hvu.nl	68,63
3 Saxion Hogeschool Enschede	www.hen.nl	59,79
4 Hogeschool van Amsterdam	www.hva.nl	56,44
5 Noordelijke Hogeschool Leeuwarden	www.nhl.nl	53,80
6 Hogeschool INHOLLAND	www.inholland.nl	52,99
7 Hogeschool van Arnhem en Nijmegen	www.han.nl	50,40
8 Hanzehogeschool Groningen	www.hanze.nl	49,63
9 Christelijke Hogeschool Windesheim	www.windesheim.nl	47,62
10 Internationale Agrarische Hogeschool Larenstein	www.larenstein.nl	47,32

5 Ministeries

Tabel 5 Ranglijst Ministeries

Naam	URL	Totaal (%)
1 Financiën	www.minfin.nl	70,10
2 Justitie	www.justitie.nl	69,79
3 Buitenlandse Zaken	www.minbuza.nl	66,52
4 Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	www.minvrom.nl	59,79
5 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	www.minbzk.nl	59,55
6 Sociale zaken en werkgelegenheid	www.minszw.nl	51,25
7 Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	www.minocw.nl	46,00
8 Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	www.minlnv.nl	44,87
9 Defensie	www.mindef.nl	44,33
10 Volksgezondheid, Welzijn en Sport	www.minvws.nl	43,24
11 Economische Zaken	www.ez.nl	41,27
12 Verkeer en Waterstaat	www.minvenw.nl	39,32
13 Algemene Zaken	www.minaz.nl	36,38



6 Openbaar Ministerie

Tabel 6 Top 10 Openbaar Ministerie



Naam	URL	Totaal (%)
1 Koepelsite Openbaar Ministerie	www.openbaarministerie.nl	56,34
2 Arrondissementsparket Almelo	www.om.nl/ap-almelo	55,98
3 Arrondissementsparket Maastricht	www.om.nl/ap-maastricht	52,68
4 Arrondissementsparket Breda	www.om.nl/ap-breda	51,48
5 Arrondissementsparket Rotterdam	www.om.nl/ap-rotterdam	51,00
6 Arrondissementsparket Dordrecht	www.om.nl/ap-dordrecht	50,40
7 Ressortsparket Arnhem	www.om.nl/rp-arnhem	49,68
8 Arrondissementsparket Assen	www.openbaarministerie.nl/ap-assen	48,90
9 Arrondissementsparket Utrecht	www.om.nl/ap-utrecht	48,84
10 Arrondissementsparket Den Haag	www.openbaarministerie.nl/ap-denhaag	47,58

7 Provincies

Tabel 7 Ranglijst Provincies

Naam	URL	Totaal (%)
1 Limburg	www.limburg.nl	66,37
2 Zeeland	www.zeeland.nl	55,92
3 Friesland	www.fryslan.nl	55,26
4 Noord-Brabant	www.brabant.nl	54,47
5 Overijssel	www.prv-overijssel.nl	50,92
6 Utrecht	www.provincie-utrecht.nl	50,42
7 Drenthe	www.drenthe.nl	50,35
8 Gelderland	www.gelderland.nl	49,22
9 Groningen	www.provinciegroningen.nl	47,25
10 Flevoland	www.flevoland.nl	45,71
11 Noord-Holland	www.noord-holland.nl	44,64
12 Zuid-Holland	www.Zuid-Holland.nl	44,29



8 Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties

Tabel 8 Top 10 Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties



Naam	URL	Totaal (%)
1 Hoofdbedrijfschap Ambachten (HBA)	www.hba.nl	57,00
2 Productschap Diervoeder	www.pdv.nl	55,00
3 Productschap Zuivel	www.prodzuivel.nl	53,50
4 Sociaal Economische Raad (SER)	www.ser.nl	52,00
5 Bedrijfschap voor de Groothandel in Bloemkwekerijproducten	www.bloemengroothandel.com	50,75
6 Productschap Vee, Vlees en Eieren (PVVE)	www.pve.nl	50,50
7 Nederlandse Orde van Accountants - Administratieconsulenten (NOvAA)	www.novaa.nl	48,75
8 Bedrijfschap voor Horeca en Catering	www.bedr-horeca.nl	48,00
9 Hoofdbedrijfschap Detailhandel (HBD)	www.hbd.nl	48,00
10 Bosschap, Bedrijfschap voor Bosbouw en Houtteelt	www.bosschap.nl	47,75
10 Productschap Wijn	www.wijninfo.nl	47,75

9 Rechterlijke macht

Tabel 9 Top 10 Rechterlijke macht

Naam	URL	Totaal (%)
1 Gerechtshof 's-Gravenhage	www.rechtspraak.nl/gerechtshof/s-Gravenhage	51,52
2 Gerechtshof Amsterdam	www.rechtspraak.nl/gerechtshof/Amsterdam	50,69
3 Koepelsite Rechterlijke Macht	www.rechtspraak.nl	48,92
4 Rechtbank Arnhem	www.rechtspraak.nl/rechtbank/Arnhem	47,30
5 Rechtbank Utrecht	www.rechtspraak.nl/rechtbank/utrecht	47,30
6 Rechtbank 's-Gravenhage	www.rechtspraak.nl/rechtbank/s-Gravenhage	46,72
7 Rechtbank Maastricht	www.rechtspraak.nl/rechtbank/maastricht	46,72
8 Rechtbank Leeuwarden	www.rechtspraak.nl/rechtbank/Leeuwarden	45,27
9 Rechtbank Amsterdam	www.rechtspraak.nl/rechtbank/amsterdam	45,02
10 Rechtbank Assen	www.rechtspraak.nl/rechtbank/assen	44,69
10 Rechtbank Zutphen	www.rechtspraak.nl/rechtbank/zutphen	44,69
10 Rechtbank Zwolle	www.rechtspraak.nl/rechtbank/zwolle-lelystad	44,69



10 Regiokorpsen politie

Tabel 10 Top 10 Regiokorpsen van politie



Naam	URL	Totaal (%)
1 Politieregio Limburg-Noord	www.politie.nl/Limburg-Noord	54,84
2 Politieregio Utrecht	www.politie.nl/Utrecht	52,52
3 Politieregio Brabant-Zuid-Oost	www.politie.nl/Brabant-Zuid-Oost	52,04
4 Politieregio Friesland	www.politie.nl/Friesland	50,84
5 Politieregio Hollands Midden	www.politie.nl/hollands-midden	49,64
6 Politieregio Midden- en West-Brabant	www.politiemwb.nl	49,60
7 Politieregio Flevoland	www.politie.nl/Flevoland	48,84
8 Politieregio IJsselland	www.politie.nl/IJsselland	48,54
9 Politieregio Gelderland-Zuid	www.politie.nl/gelderland-zuid	45,56
10 Politieregio Limburg-Zuid	www.politie.nl/Limburg-Zuid	44,84

11 Staten Generaal / Regering

Tabel 11 Ranglijst Staten Generaal / Regering



Naam	URL	Totaal (%)
1 Regering	www.regering.nl	57,69
2 Tweede Kamer	www.tweedekamer.nl	52,56
3 Eerste Kamer	www.eerstekamer.nl	49,02

12 Universiteiten

Tabel 12 Ranglijst Universiteiten



Naam	URL	Totaal (%)
1 Universiteit van Tilburg (UvT)	www.uvt.nl	77,47
2 Erasmus Universiteit (EUR)	www.eur.nl	71,45
3 Vrije Universiteit (VU)	www.vu.nl	66,35
4 Universiteit Leiden (LU)	www.leidenuniv.nl	65,43
5 Technische Universiteit Delft (TU Delft)	www.tudelft.nl	62,63
6 Universiteit van Amsterdam (UvA)	www.uva.nl	60,90
7 Katholieke Universiteit Nijmegen (KUN)	www.kun.nl	60,77
8 Rijksuniversiteit Groningen (RUG)	www.rug.nl	60,00
9 Wageningen Universiteit (WAU)	www.wau.nl	58,37
10 Technische Universiteit Eindhoven (TUE)	www.tue.nl	57,32
11 Universiteit Twente (UT)	www.utwente.nl	57,03
12 Open Universiteit Nederland	www.ouh.nl	56,37
13 Universiteit Maastricht (UM)	www.unimaas.nl	54,48
14 Universiteit Utrecht (UU)	www.uu.nl	47,07

13 Waterschappen

Tabel 13 Top 10 Waterschappen



Naam	URL	Totaal (%)
1 Hoogheemraadschap van Rijnland	www.rijnland.net	71,50
2 Waterschap De Dommel	www.dommel.nl	62,06
3 Waterschap Rijn en IJssel	www.wrij.nl	51,82
4 Hoogheemraadschap van Delfland	www.hhdelfland.nl	51,24
5 Hoogheemraadschap van West-Brabant	www.hwb.nl	50,14
6 Zuiveringschap Hollandse Eilanden en Waarden	www.zhew.nl	48,96
7 Waterschap Vallei & Eem	www.wve.nl	48,28
8 Waterschap Regge en Dinkel	www.wrd.nl	46,48
9 Waterschap Rivierenland	www.waterschaprivierenland.nl	45,90
10 Waterschap Zuiderzeeland	www.zuiderzeeland.nl	45,84

14 ZBO's

Tabel 14 Top 10 ZBO's



Naam	URL	Totaal (%)
1 Onafhankelijke Post- en Telecommunicatie Autoriteit	www.opta.nl	70,10
2 Centrale Commissie Mensgebonden Onderzoek (CCMO)	www.ccmo.nl	65,70
3 Autoriteit Financiële Markten (AFM)	www.afm.nl	61,10
4 Het Kadaster	www.kadaster.nl	60,60
5 Waarderingskamer	www.waarderingskamer.nl	59,40
6 Kamers van Koophandel	www.kvk.nl	59,00
7 Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek	www.nwo.nl	57,40
8 RDW	www.rdw.nl	56,70
9 College Tarieven Gezondheidszorg (CTG)	www.ctgzorg.nl	55,90
10 College Bescherming Persoonsgegevens	www.cbppweb.nl	55,10

15 Varia

Tabel 15 Top 10 «Varia» (restgroep)



Naam	URL	Totaal (%)
1 Overheid.nl	www.overheid.nl	69,32
2 Euregio Enschede/Gronau	www.euregio.nl	56,16
3 Haaglanden	www.haaglanden.nl	52,36
4 Regio Randstad	www.regio-randstad.nl	50,82
5 Nederlandse Taalunie	www.taalunie.nl	49,66
6 Stedendriehoek	www.regiostedendriehoek.nl	49,66
7 Euregio Maas-Rijn	www.euregio-mr.org	49,32
8 Samenwerkingsverband Noord Nederland (SNN)	www.snnonline.nl	48,14
9 Samenwerkingsverband Regio Eindhoven	www.sre.nl	46,66
10 Nationale ombudsman	www.nationaleombudsman.nl	46,64

Overheid.nl Monitor is een uitgave van Advies Overheid.nl
Aan Overheid.nl Monitor hebben meegewerkt:

Publicatie Overheid.nl Monitor 2003

Redactie Frank Bongers (Dialogic), Christiaan Holland (Dialogic) en Niko Winkel

Vormgeving en opmaak De Rotterdamsche Communicatie Compagnie

Druk Pallas Offset, Den Haag

Oplage 3000 exemplaren

Onderzoek

Onderzoeksopzet, analyse en rapportage Niko Winkel

Uitvoering deelonderzoeken

Checklist-onderzoek Overheid.nl Monitor: coördinatie Bart-Jan Flos en Erwin Snijder (Daadkracht)

Checklist-onderzoek Overheid.nl Monitor: uitvoering Lea Toebak (Lea Toebak), Jos Smolders (BMC Inter.face), Harm Verbeek (Certeza), Robert van Vliet (Intercity), Marcel Krassenburg en Peter van der Meer (MK Informaticadiensten), Bart-Jan Flos en Erwin Snijder (Daadkracht)

E-mailresponsanalyse Bart-Jan Flos en Erwin Snijder (Daadkracht), Marinus Snijder (AggKnowledge)

Onderzoek gebruik overheidswebsites Bart-Jan Flos en Erwin Snijder (Daadkracht)

Onderzoek technische toegankelijkheid WiseGuys

Het is toegestaan informatie uit deze publicatie te vermenigvuldigen en/of te kopiëren, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.
Februari 2004