

DE KWALITEIT VAN DE OVERHEIDSDIENST-VERLENING 2014

Samenvatting en conclusies

Uitgave

I&O Research
Van Dedemstraat 6c
1624 NN Hoorn
0229-282555

Rapportnummer

2015-2079

Datum

Januari 2015

Opdrachtgevers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Economische Zaken

Auteurs

Peter Kanne
Drs. Bianca de Haan
Drs. Marion Holzmann

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

1. Samenvatting en conclusies

Achtergrond bij het onderzoek

Met het onderzoek 'Kwaliteit van de overheidsdienstverlening' wordt de tevredenheid van burgers en ondernemers over het contact met de overheid¹ naar aanleiding van een levensgebeurtenis in kaart gebracht. Onder een levensgebeurtenis verstaan we in dit rapport: 'situaties in iemands leven die ervoor kunnen zorgen dat hij of zij contact heeft met de overheid'. In het onderzoek zijn 70 levensgebeurtenissen opgenomen die onder zeven clusters vallen (Werk & inkomen, Ondernemen, Onderwijs, Gezondheid & zorg, Familie & gezin, Wonen & leefomgeving en Reizen van en naar het buitenland).

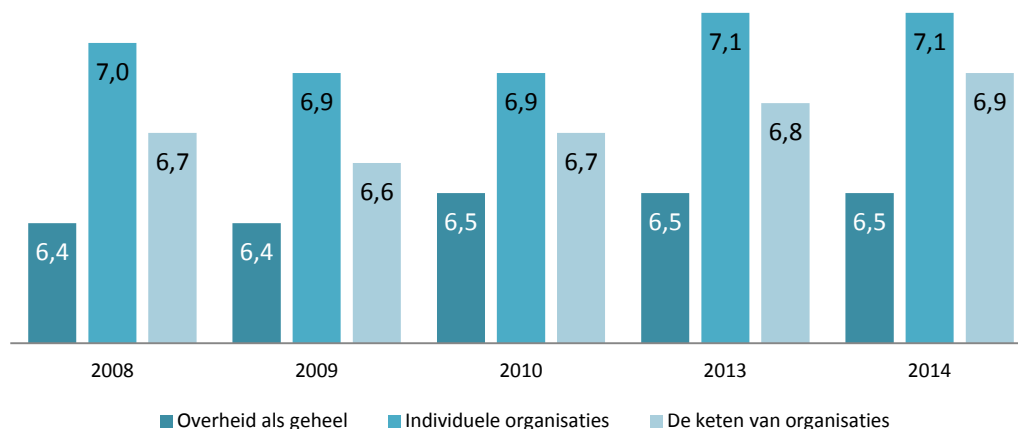
Er is een screening uitgevoerd in het I&O Researchpanel, een online Access Panel. In totaal hebben 11.061 respondenten de screeningsvragenlijst ingevuld. Uit de deelnemers van de screening is de definitieve steekproef voor het hoofdonderzoek getrokken. Hieraan werkten 2.196 respondenten mee.

Dit onderzoek is dit jaar voor de vijfde keer uitgevoerd, voorgaande metingen waren in 2008, 2009, 2010 en 2013².

Waardering overall gestegen

De tevredenheid met de overheidsdienstverlening door 'de keten' is opnieuw gestegen, van een 6,8 in 2013 naar een 6,9 dit jaar. De waardering voor de individuele organisaties is ten opzichte van 2013 gelijk gebleven (7,1) en ook de waardering voor de 'overheid als geheel' (dit staat los van de levensgebeurtenis) is gelijk gebleven (6,5). Het is dus opnieuw zo dat de dienstverlening door de individuele organisaties hoger worden gewaardeerd (een 7,1) dan de gezamenlijke dienstverlening door de keten van deze organisaties (een 6,9).

Waardering (overheids)dienstverlening op drie niveaus (rapportcijfer, 1-10)



Het geheel is dus nog niet zo sterk als de som der delen. Dit ondanks het gegeven dat ook de samenwerking tussen de organisaties beter wordt gewaardeerd (van een 6,2 in 2008 naar een 6,6 nu). De belangrijkste klacht over de samenwerking betreft de gegevensuitwisseling tussen de ketenpartners die niet accuraat is of uitblijft.

¹ Daar waar we spreken over 'overheidsdienstverlening' wordt soms overheidsdienstverlening en soms een combinatie van overheids- en 'publieke dienstverlening' bedoeld. De 'keten van organisaties' kan zowel uit overheidsorganisaties als publieke organisatie bestaan. Waar in het algemeen wordt gesproken van 'burgers', worden 'burgers en ondernemers' bedoeld.

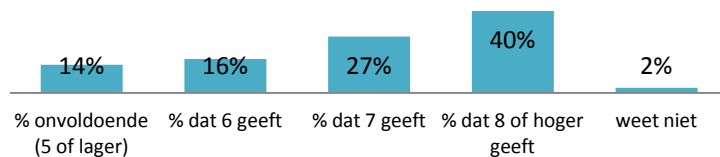
² I&O Research voerde dit onderzoek voor de eerste keer uit. In 2008 t/m 2013 is het onderzoek uitgevoerd door TNS NIPO, met als steekproefbasis het online Access Panel TNS NIPObase.

Kloof neemt ook iets toe

Maar liefst 40% van de burgers en ondernemers waardeert de overheidsdienstverlening door de keten met een 8 of hoger, in 2013 was dat nog 34%. Het aandeel dat een onvoldoende geeft daalde licht, van 17% in 2013 naar 14% nu. De kloof tussen mensen die (zeer) tevreden zijn en degenen die ontevreden zijn, neemt – ondanks de gestegen *overall* waardering en de gestegen waardering voor de samenwerking tussen organisaties – opnieuw enigszins toe. Over de hele periode dat dit onderzoek wordt uitgevoerd (sinds 2008) is het aandeel ontevreden ongeveer gelijk gebleven 13% in 2008, 14% nu, terwijl het aandeel zeer tevreden in dezelfde periode steeg van 29% naar 40%. Hieruit kunnen we concluderen dat het de overheid lukt de reguliere dienstverlening te verbeteren: van zessen en zevens worden achten en negens gemaakt. Maar de overheid slaagt er vooralsnog niet in van de onvoldoendes voldoende te maken.

Waardering dienstverlening door de 'keten' (rapportcijfer, 1-10)

RAPPORTCIJFER	
2008	6,7
2009	6,6
2010	6,7
2013	6,8
2014	6,9



Burgers die ontevreden zijn over de overheidsdienstverlening vinden we relatief vaak bij de middengroepen qua leeftijd (35-64 jaar), gezinnen met kinderen of alleenstaanden. Naar opleiding zien we nauwelijks verschil.

De dienstverlening binnen de clusters Ondernemen (6,4) en Werk & inkomen (6,6) wordt het laagst gewaardeerd. De tevredenheid onder ondernemers is iets gedaald: van een 6,6 naar een 6,4. Het hoogst – en gestegen – is de waardering in de clusters Buitenland (van een 7,3 naar 7,6; dit wordt vooral bepaald door de gebeurtenis 'kort op reis') en Gezondheid en zorg (van 7,0 naar 7,2).

Het laagst is de waardering voor de overheidsdienstverlening naar aanleiding van de levensgebeurtenissen 'klacht of bezwaarschrift ingediend', 'boete gekregen', 'werkloosheid', 'te maken met schulden' en 'te maken met overlast'. Door de bank genomen zien we dat gebeurtenissen die op zichzelf onprettig of negatief zijn, ook leiden tot lagere waarderingcijfers voor de dienstverlening.

Sterkten & zwakten

Veel zaken gaan goed in de overheidsdienstverlening. Een ruime meerderheid onderschrijft de uitspraak 'ik kreeg wat ik wilde' en een belangrijk aspect als de doorlooptijd – de tijd die nodig is van het begin tot het afronden van een contact – wordt in meer dan 60% van de gevallen als goed ervaren. Daarnaast zijn veel 'menselijke' aspecten op orde: de dienstverlening sluit doorgaans aan bij de behoefte van de burger, als er iets niet goed gaat dan neemt de overheidsmedewerker de verantwoordelijkheid om naar een oplossing te zoeken, hij probeert dat zo goed mogelijk zelf te doen voordat hij doorverwijst naar een collega of ander loket en klachten of ideeën worden doorgaans serieus genomen. De overheidsmedewerker geeft de burger in zes van de tien gevallen een goed gevoel door de manier waarop de vraag of het probleem wordt afgehandeld en hij maakt het de burger zo makkelijk mogelijk.

Toch zijn er voldoende verbeteringen mogelijk. De Nederlandse overheid heeft de ambitie om de burger centraal te stellen, maar nog lang niet alle burgers krijgen dat gevoel bij hun contact met de overheid. Terwijl ze dat wel graag willen. Een andere doelstelling is om te opereren als 'één overheid'. Dit wordt nu nog vaker niet (22%) dan wel (18%) als zodanig ervaren. Een waarneming die aansluit bij de 'som der delen'-conclusie hierboven.








Burgers en ondernemers worden verder nog niet zo vaak 'aangenaam verrast' als ze zouden willen, al is hierin wel enige verbetering geboekt. Tenslotte blijft het zeer belangrijk de burger en ondernemer tussentijds op de hoogte te houden van

het verloop van de dienstverlening en hem goed te betrekken bij en invloed te geven op de manier waarop zijn vraag of probleem wordt afgehandeld.

Burgers en ondernemers hebben contact met *minder* organisaties dan voorheen

De keten van overheidsorganisaties³ waar burgers contact mee hebben naar aanleiding van een levensgebeurtenis bestaat in 2014 gemiddeld uit 2,4 organisaties. Dit is een afname ten opzichte van voorgaande jaren: in 2008 was dit nog gemiddeld 3,3 organisaties, in 2013 3,0. De afname zien we in alle clusters, het sterkst bij Werk & inkomen (van 3,6 naar 2,6) en Gezondheid en zorg (van 3,8 naar 2,8). Het langst is de keten in het cluster Familie en gezin, hier daalde het gemiddeld aantal organisaties van 4,9 naar 4,2.

Ketengrootte naar thema

	AANTAL ORGANISATIES					GEMIDDELD AANTAL ORGANISATIES				
	1	2	3	4	5+	2008	2009	2010	2013	2014
 Onderwijs en opleiding	49%	28%	14%	4%	5%	2,8	3,0	2,7	2,4	1,9
 Werk en inkomen	49%	15%	12%	11%	14%	3,0	3,6	3,0	3,6	2,6
 Ondernemen	40%	20%	14%	8%	17%	4,0	3,8	3,8	3,8	3,0
 Gezondheid en zorg	29%	32%	15%	9%	15%	3,4	3,1	3,3	3,8	2,8
 Familie en gezin	16%	17%	17%	10%	40%	5,3	4,4	4,6	4,9	4,2
 Reizen van/naar buitenland	59%	28%	8%	2%	3%	2,3	2,2	2,1	1,8	1,7
 Wonen en leefomgeving	60%	17%	8%	7%	8%	3,5	2,8	2,7	2,5	2,0
TOTAAL	48%	21%	12%	8%	12%	3,3	3,1	2,9	3,0	2,4

De helft van de respondenten heeft contact met slechts één organisatie, in 2013 gold dit nog voor 43%. Aangezien burgers liever met één overheid of overheidsorganisatie te maken hebben en het gegeven dat de *overall* waardering voor de dienstverlening door de keten én de samenwerking binnen deze keten is toegenomen, is dit te duiden als een positieve ontwikkeling. Echter, gezien de lage score op het kwaliteitsaspect 'één overheid' ('*De verschillende overheidsorganisaties waar ik mee te maken had opereerden samen als één overheid*'), is er in de *beleving* van de burgers en ondernemers nog veel winst te boeken. Bovendien: ook *binnen* een organisatie kunnen afdelingen of functionarissen langs elkaar heen werken.

Het meeste contact was er met de gemeente, de huisarts⁴ en de Belastingdienst. De top 5 wordt verder aangevuld met het ziekenhuis en onderwijsinstellingen.

Ook in 2013 vormden deze organisaties de top 5. Het contact met de gemeente, een onderwijsinstelling en de bibliotheek lijkt af te nemen. Het contact met de gemeente daalde sinds 2008 van 42% naar 33%, dat met de onderwijsinstellingen van 15% naar 7%.

Het contact met de overheid begon in de meeste gevallen via de huisarts, dit gold voor een kwart van de burgers.

Vanzelfsprekend is dit vooral het geval in het cluster Gezondheid en zorg (64%), maar ook bij Familie & gezin, Werk & inkomen, Wonen & leefomgeving en Buitenland speelt de huisarts een belangrijke rol als eerstelijns zorgverlener en/of doorverwijzer. De gemeente is in 12 procent van de gevallen de eerste ingang. In de clusters Buitenland (paspoorten, ID's) en Wonen en leefomgeving is de gemeente het meest genoemd als het startpunt voor contact met de overheid, in de

³ Met overheidsorganisaties bedoelen we in dit onderzoek zowel overheidsorganisaties als publieke organisaties. Zie ook de inleiding ('Toelichting bij de gehanteerde begrippen').

⁴ Zie voorgaande voetnoot. Aangezien in het onderzoek is uitgegaan van de levensgebeurtenis en het perspectief van de burger of ondernemer bij zijn of haar contact met de overheid kan de 'keten van organisaties' waar de burger of ondernemer mee te maken heeft bestaan uit overheidsorganisaties maar ook uit organisaties die niet sec als 'overheidsorganisatie' bestempeld kunnen worden, zoals de huisarts.

clusters Familie & gezin en Ondernemen neemt de gemeente een derde plaats in. In het Onderwijs begint men doorgaans bij de school of onderwijsinstelling en ondernemers bij de Belastingdienst of Kamer van Koophandel.

Contactkanalen: voorzichtige verschuiving richting digitaal

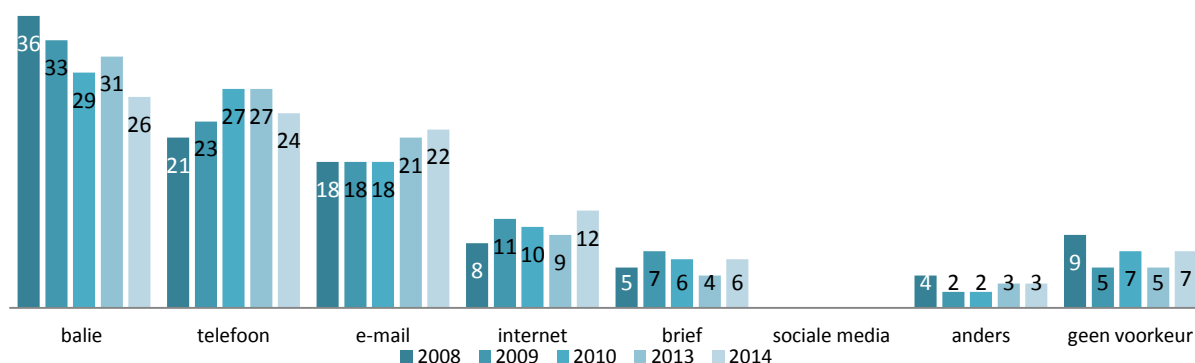
Al verloopt het contact tussen burgers, ondernemers en overheid nog overwegend via de telefoon, balie of het spreekuur, er is een voorzichtige verschuiving richting digitale kanalen waarneembaar. Dit is nog slechts mondjesmaat af te leiden uit het daadwerkelijke *gebruik* van de verschillende kanalen, maar in de *houding* van burgers ten aanzien van de fysieke en digitale kanalen valt dit wel te bespeuren. Anders gezegd: men maakt nog vaak automatisch gebruik van de mogelijkheid fysiek contact te hebben, maar is door de bank genomen bereid en in staat dat digitaal te doen mits dit mogelijk is. Waar leiden we dit uit af?

We zien voor het eerst sinds 2008 een afname van het *gebruik* van de telefoon. Het baliebezoek daalde niet in vergelijking met 2013, maar wel ten opzichte van 2008. Hetzelfde patroon zien we voor de brief, op de lange termijn daalt het gebruik. Het gebruik van e-mail neemt ten opzichte van 2013 af, maar is sinds 2008 gestegen en ook het internet als contactkanaal groeit in deze periode. Per saldo maakt men nu gebruik van 2,0 kanalen, in 2013 was dat 2,1. Een lichte daling dus.

In de tweede plaats zien we voorzichtig een andere *houding* ten aanzien van de kanalen. De voorkeur voor de fysieke kanalen balie en telefoon neemt enigszins af en de voorkeur voor de digitale kanalen

e-mail en internet neemt licht toe. In de clusters Onderwijs en Ondernemen is de e-mail nu al het favoriete contactkanaal, bij Werk & inkomen, Familie & gezin en Wonen & leefomgeving staat het op een tweede plaats. Bij het cluster 'Reizen van en naar het buitenland' staat internet op 2 en e-mail op 3.

Voorkeur contactkanaal, één antwoord mogelijk in percentages



Een ruime meerderheid (rond de 80%) antwoordt bevestigend op de vraag of de overheids-dienstverlening ook uitsluitend digitaal zou kunnen. De groep voor wie digitale overheidsdienstverlening zelfs de voorkeur heeft, groeit ten opzichte van vorig jaar (van 15% naar 23%).

Niet-digitaal vaardigen: vaak ouderen en lager opgeleiden

Voor 10 tot 15% van de respondenten is uitsluitend digitaal contact met de overheid niet goed of helemaal niet mogelijk. Deze gebruikers vinden we voornamelijk in het cluster Gezondheid & zorg en Werk & inkomen. Onder degenen die nu geen digitaal contact met de overheid hadden, is het aandeel dat aangeeft niet (uitsluitend) digitaal contact te *kunnen* hebben gestegen van 10% in 2013 naar 15% nu.

Dit is ook grofweg het aandeel dat zelf aangeeft niet digitaal vaardig te zijn in het contact met de overheid: 12% plaatst zichzelf op een schaal van 1 tot 10 op posities 1 tot en met 5. Aangezien dit onderzoek online is uitgevoerd, mogen we ervan uitgaan dat dit aandeel in werkelijkheid hoger ligt. Uit onderzoek van het CBS en Dialogic blijkt ook dat het hebben en gebruiken van internet niet betekent, dat alle activiteiten even goed uitvoerbaar zijn⁵.

⁵ Volgens Dialogic (in opdracht van BZK) kon in 2013 75-80% worden beschouwd als 'digitaal zelfredzaam', 20% tot 25% dus niet. 95% is volgens Dialogic digitaal zelfredzaam met ondersteuning, 5% is digitaal niet-redzaam. Bron: 'De burger gaat digitaal', Nationale ombudsman, 9 december 2013.

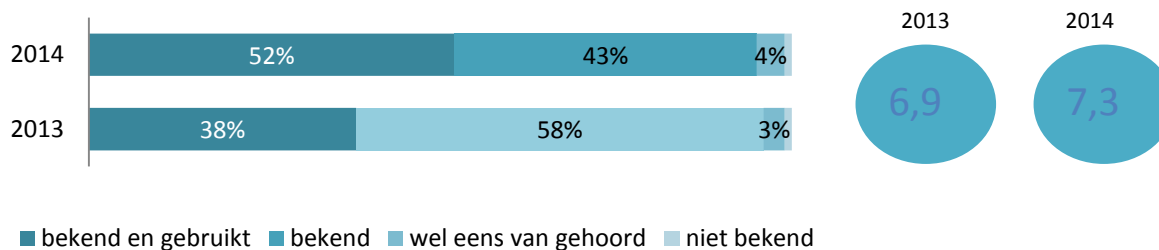
We vinden de 'niet-digitaalvaardigen' vooral onder degenen die te maken hadden met belastingaangifte, kortdurende ziekte, verhuisd naar een huurwoning, vrijwilligerswerk en het hebben van een betaalde baan. Het zijn vooral ouderen, samenwonenden zonder kinderen, lager opgeleiden en vaker mannen dan vrouwen. Wat men vooral lastig vindt in het digitaal contact met de overheid is het taalgebruik, de navigatie en de zoekfunctie op websites en portals.

Van degenen die zichzelf niet of niet zo digivaardig achten weet een derde dat er cursussen en trainingen zijn waar je kunt leren omgaan met de computer en internet bij het contact met de overheid. Ongeveer de helft hiervan zegt hier wel eens gebruik van gemaakt te hebben, dat komt neer op circa 4% van de totale onderzoekspopulatie. Van de niet-digivaardigen die *geen* cursus hebben gevolgd wil iets minder dan de helft in de toekomst *zeker* of *misschien* zo'n cursus volgen. Er is dus nog eens 4% van de totale populatie die behoefte heeft aan een dergelijke cursus.

DigiD en overheidsportals voor burgers bekender en beter gewaardeerd

Ruim negen op de tien burgers (95%) zijn bekend met de persoonlijke toegangscode tot de overheidsportals, de DigiD. Dit is ongeveer gelijk aan 2013. Het gebruik van DigiD nam toe van 38 naar 52 procent. Gemiddeld beoordelen de gebruikers DigiD met een 7,3; een toename ten opzichte van 2013 toen DigiD een 6,9 kreeg. Het vertrouwen dat DigiD volkomen veilig is daalde: van 27% (absoluut tot groot vertrouwen) naar 18%. Het aandeel dat niet veel tot geen vertrouwen heeft in DigiD steeg licht: van 23% naar 27%.

Bekendheid en gebruik DigiD



MijnOverheid.nl, de persoonlijke portal voor overheidszaken, is nu bekender dan een jaar geleden (de bekendheid steeg van 22% naar 33%) en wordt vaker gebruikt (van 12% naar 22%). Ook de waardering door gebruikers steeg: van een 7,0 naar een 7,3.

Een derde van de burgers uit de clusters Werk & inkomen en Ondernemen is bekend met Werk.nl. Een op de zes (16%) heeft er wel eens gebruik van gemaakt. Bij het cluster Werk & inkomen ligt het gebruik hoger (17%) dan onder Ondernemen (10%). Men waardeert Werk.nl nu met een 5,6.

Dat is een verbetering ten opzichte van 2013 toen was het een 5,1. Vier op de tien gebruikers geven werk.nl een onvoldoende.

Van de burgers die één of meerdere toeslagen aanvroegen, zijn negen op de tien bekend met Mijntoeslagen.nl. Acht op de tien maakten er afgelopen twaalf maanden ook gebruik van. De waardering voor de portal komt gemiddeld op een 7,4. Niemand geeft een onvoldoende.

Ondernemersplein en eHerkenning voor ondernemers nog niet erg bekend

Ondernemersplein.nl, dé website waar de overheid haar informatie voor ondernemers bundelt, is bekend bij een vijfde van de ondernemers. Vijf procent heeft er wel eens gebruik van gemaakt.

Een kwart van de gebruikers bekeek zijn of haar berichtenbox op Ondernemersplein het afgelopen jaar.

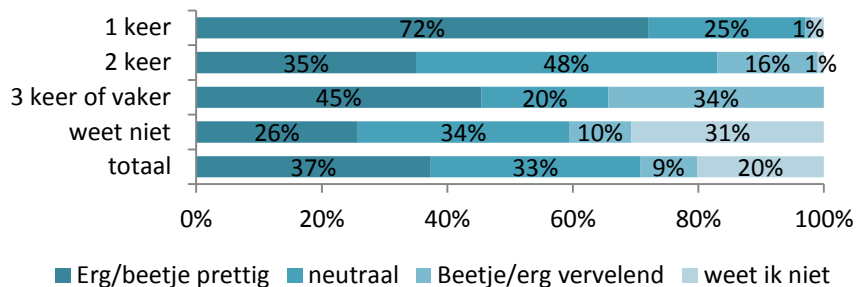
Met eHerkenning kunnen ondernemers zich op internet identificeren, maar eHerkenning is nog zeer onbekend onder ondernemers: driekwart van de ondernemers kent eHerkenning *niet*. Eén op de acht (12%) zegt echt te weten wat het is en nog eens 13% heeft er wel eens van gehoord maar weet niet precies wat het is. Nog slechts 4% maakte er al eens gebruik van.

Probleem niet-optimale 'Single Sign-On' niet bevestigd

Uit een internationaal vergelijkend onderzoek van de Europese Commissie – The European Commission eGovernment Benchmark 2014 – bleek dat Nederland met name op het punt van ‘Single Sign-On’ achterblijft bij de benchmark, terwijl Nederland voor het overige goed tot zeer goed presteert. Single Sign-On wil zeggen dat iemand in een sessie met de overheid (op bijvoorbeeld MijnOverheid.nl, Werk.nl of Ondernemersplein.nl) maar één keer hoeft in te loggen om toegang te krijgen tot (verschillende) overheidssites. Het streven is burgers zo min mogelijk (bij voorkeur slechts één keer) te laten inloggen met DigiD of eHerkenning en niet enkele keren of steeds opnieuw.

Uit onderhavig onderzoek blijkt niet dat het moeten inloggen met DigiD of eHerkenning voor burgers en ondernemers een groot probleem is. In de eerste plaats wordt het beeld dat burgers vaak moeten inloggen door het onderzoek niet bevestigd. In de tweede plaats ervaart driekwart van de populatie het contact met de overheid (instellingen) – inclusief het moeten inloggen – als prettig tot neutraal. Rond de tien procent vindt dit vervelend. Naarmate men vaker moet inloggen neemt deze irritatie wel toe, vooral als men vaker dan twee keer per sessie moet inloggen (dan vindt 34% het vervelend), maar dit geldt voor een relatief klein deel van de gebruikers.

Waardering overheidscontact met DigiD en eHerkenning (naar frequentie inloggen)



Gevarieerd beeld decentralisaties

Gemiddeld waarderen degenen met levensgebeurtenissen die nauw samenhangen met de 'drie grote decentralisaties' die vanaf 1 januari 2015 geëffectueerd worden, de overheidsdienstverlening door de keten met een 6,9. Dat is gelijk aan het *overall* gemiddelde.

De bekendheid met de aanstaande transitie is groot: zestig procent weet (ook inhoudelijk) wat er gaat gebeuren, nog eens ruim een derde weet niet exact hoe het zit maar heeft er wel van gehoord. Slechts 3% is helemaal niet op de hoogte.

Burgers met levensgebeurtenissen in de categorie 'decentralisaties' verwachten daarvoor voor zichzelf eerder een verslechtering dan een verbetering van. Ruim vier op de tien denken dat de overheveling van taken naar de gemeente invloed zal hebben op de zorg- of dienstverlening die men nu krijgt. Van deze groep verwacht tweederde een verslechtering van de eigen situatie en 5% een verbetering. Vooral burgers die hulp kregen bij het opvoeden van een kind, een arbeidshandicap hebben of een kind 'met een rugzakje' verwachten een verslechtering.

Meerderheid kan zichzelf goed redden, één op de acht niet

De meerderheid van de groep met een levensgebeurtenis waar de decentralisaties betrekking op hebben kan zichzelf momenteel redden. Dertien procent zegt daartoe niet of minder goed in staat te zijn. Een kwart krijgt 'een beetje hulp' en vindt dat het daarmee allemaal net iets makkelijker gaat en nog eens 8% krijgt 'veel' hulp en zou het anders – volgens eigen zeggen – niet redden. Tenslotte is er 7% die zegt 'nauwelijks' hulp van de overheid te krijgen en zich eigenlijk ook niet te kunnen redden.