



*Een onderzoek naar doorwerking van kennis
op elektronische dienstverlening bij de
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland*

Jaap van der Sneppen
Afstudeerscriptie

Knowledge says no

*Een onderzoek naar doorwerking van kennis
op elektronische dienstverlening bij de
Rijksdienst voor Ondernemend Nederland*



AUTEUR: JAAP VAN DER SNEPPEN (404538)
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM
FACULTEIT DER SOCIALE WETENSCHAPPEN
MASTER: PUBLIC ADMINISTRATION
DATUM: 28 JUNI 2016

SCRIPTIEBEGELEIDER: MW. DR. R.F.I. MOODY
TWEDE LEZER: DHR. DR. A. VAN SLUIS

VOORWOORD

"Mijn vrouw werkt in de ambulante zorgverlening gericht op rehabilitatie van mensen met een psychiatrische problematiek. Van haar hoor ik verhalen over cliënten die bepaalde diensten niet af kunnen nemen omdat ze niet beschikken over een computer of DigiD. Zelf werk ik bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Deze dienst houdt zich onder andere bezig met het inwinnen en verwerken van digitale data van agrariërs; een beroepsgroep die traditioneel niet bekend staat om hun hoge adaptatie van ICT; toch is het gebruik van digitale informatieverwerking zeer hoog. De digitalisering wordt op vele vlakken in de samenleving steeds verder doorgevoerd, vaak met succes, maar er vallen ook slachtoffers, mensen die het allemaal niet meer bij kunnen houden en die zaken niet meer geregeld krijgen en daardoor in de problemen komen."

Deze passage is afkomstig uit de inleiding van het rapport dat ik, inmiddels twee jaar geleden, geschreven heb in het kader van het vak "Overheid en informatiesamenleving". Destijds sprak ik de hoop uit om na het succesvol afronden van de opdracht een beter inzicht gekregen te hebben in het fenomeen van de digitale kloof en haar effect op de samenleving. Het is mij toen niet gelukt om een bevredigend antwoord te vinden; dat was ook niet het doel van die opdracht. Het onderwerp had zich inmiddels wel weten te nestelen in mijn interesse. Ik wilde hier 'iets' mee doen.

Tijdens de International Summer School 2014 in Røros (Noorwegen) heb ik Dr. R.F.I. Moody ontmoet. Zij is verbonden aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus universiteit. Op dat moment was ik al bezig met het formuleren van een eerste grove opzet voor mijn afstudeeronderzoek. Op het moment dat de eerste opzet ter sprake kwam raakten verschillende mensen, waaronder mevr. Moody geïnteresseerd. Ik kreeg het aanbod om het onderzoek uit te voeren bij het Noorse arbeidsbureau; een aantrekkelijk, maar geen praktisch aanbod. Deze interesse in mijn onderzoeksopzet verwonderde mij enigszins. Later, bij het bestuderen van de literatuur kwam ik erachter dat de invalshoek die ik gekozen heb niet eerder onderwerp van onderzoek geweest is, of, in het beste geval, zijdelings. Nu, vele maanden later, is het 'iets' wat ontstond op een zonnig terras in Røros uitgegroeid tot het rapport dat voor u ligt.

Ik kan nu zeggen dat ik een beter inzicht heb, maar dat er nog evenzoveel vragen zijn die beantwoord moeten worden om te komen tot een bevredigend antwoord. Voorlopig hoop ik met mijn onderzoek een zinvolle bijdrage te leveren.

Den Haag, 28 juni 2016

Jaap van der Sneppen

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | 5 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 1.1 Achtergrond..... | 9 |
| 1.2 Aanleiding | 10 |
| 1.3 Probleemanalyse | 11 |
| 1.4 Probleemstelling..... | 11 |
| 1.4.1 Doelstelling..... | 11 |
| 1.4.2 vraagstelling | 12 |
| 2 Kennis | 15 |
| 2.1 Vormen en soorten kennis | 16 |
| 2.2 Kennisconversie | 16 |
| 2.2.1 Socialisatie | 17 |
| 2.2.2 Externalisatie | 17 |
| 2.2.3 Combinatie | 17 |
| 2.2.4 Internalisatie | 17 |
| 2.3 Leren in organisaties..... | 18 |
| 3 Doorwerking | 19 |
| 3.1 Vormen van doorwerking..... | 20 |
| 3.2 Modellen van doorwerking | 21 |
| 3.2.1 'Push' model | 21 |
| 3.2.2 Demand pull model..... | 21 |
| 3.2.3 Het verspreidingsmodel..... | 22 |
| 3.2.4 Het interactiemodel | 22 |
| 3.2.5 Het enlightenment model | 22 |
| 3.2.6 Het politiek argumentatieve model | 22 |
| 3.3 De rol van kennis op doorwerking in beleid..... | 23 |
| 4 Elektronische dienstverlening..... | 24 |
| 4.1 Electronic of E-government..... | 24 |
| 4.1.1 A stages of growth model | 25 |
| 4.1.2 Public Sector Process Rebuilding model | 27 |
| 4.1.3 E-government service delivery | 29 |
| 4.2 Dienstverlening | 31 |
| 4.2.1 Kiezen voor elektronische dienstverlening..... | 31 |
| 5 Conceptueel model | 33 |
| 5.1 Conceptueel model | 33 |
| 5.1.1 Kennis over internetvaardigheden | 33 |
| 5.1.2 E-government beleid..... | 33 |
| 5.1.3 Doorwerking | 34 |
| 5.1.4 Verbanden..... | 34 |
| 5.2 Operationalisering, het <i>wat</i> | 35 |
| 5.2.1 Kennis over internetvaardigheden | 35 |
| 5.2.2 Doorwerking | 36 |
| 5.3 Steekproefkader, de <i>wie</i> | 38 |
| 5.4 Methode, het <i>hoe</i> | 39 |
| 5.4.1 Waarnemingen vooraf | 40 |
| 5.4.2 Documentenscan..... | 40 |
| 5.4.3 Interview..... | 40 |
| 5.5 Betrouwbaarheid en validiteit..... | 41 |
| 5.5.1 Betrouwbaarheid | 41 |
| 5.5.2 Interne validiteit..... | 41 |
| 5.5.3 Externe validiteit | 42 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6 | context en achtergronden..... | 45 |
| 6.1 | De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland..... | 45 |
| 6.1.1 | De organisatie..... | 45 |
| 6.1.2 | Doelen van RVO.nl..... | 46 |
| 6.1.3 | Elektronische dienstverlening bij RVO.nl..... | 47 |
| 6.2 | Beleid..... | 47 |
| 6.2.1 | De Digitale Delta..... | 47 |
| 6.2.2 | Contract met de Toekomst..... | 48 |
| 6.2.3 | Programma Overheidsloket 2000..... | 48 |
| 6.2.4 | De digitale overheid 2017..... | 48 |
| 6.3 | Kritiek op het gevoerde beleid, de commissie Elias..... | 49 |
| 7 | Waarnemingen..... | 51 |
| 7.1 | Kennis..... | 51 |
| 7.1.1 | Expliciete kennis..... | 51 |
| 7.1.2 | Impliciete kennis..... | 60 |
| 7.2 | Kennisconversie..... | 62 |
| 7.3 | Doorwerking..... | 64 |
| 7.3.1 | Directe doorwerking..... | 64 |
| 7.3.2 | conceptuele doorwerking..... | 65 |
| 7.3.3 | Agenderende doorwerking..... | 65 |
| 7.3.4 | Strategische doorwerking..... | 66 |
| 7.4 | Elektronische dienstverlening, ontwikkelingen door de tijd..... | 66 |
| 8 | Analyse, de bevindingen..... | 75 |
| 8.1 | Kennis over internetvaardigheden..... | 77 |
| 8.1.1 | Expliciete kennis over internetvaardigheden..... | 77 |
| 8.1.2 | Impliciete kennis over internetvaardigheden..... | 77 |
| 8.2 | Kennisconversie in de kennisspiraal..... | 77 |
| 8.2.1 | Socialisatie..... | 78 |
| 8.2.2 | Externalisatie..... | 78 |
| 8.2.3 | Combinatie..... | 78 |
| 8.2.4 | Internalisatie..... | 78 |
| 8.3 | Doorwerking..... | 79 |
| 8.3.1 | Directe doorwerking..... | 79 |
| 8.3.2 | Conceptuele doorwerking..... | 79 |
| 8.3.3 | Agenderende doorwerking..... | 79 |
| 8.3.4 | Politiek strategische doorwerking..... | 80 |
| 8.4 | Elektronische dienstverlening..... | 80 |
| 8.5 | Concluderend..... | 80 |
| 9 | Conclusies..... | 81 |
| 9.1 | Kennis over internetvaardigheden..... | 81 |
| 9.2 | Doorwerking..... | 82 |
| 9.2.1 | Doorwerking van expliciete kennis op impliciete kennis..... | 82 |
| 9.2.2 | doorwerking van kennis op elektronische dienstverlening..... | 82 |
| 9.3 | Elektronische dienstverlening..... | 84 |
| 9.4 | beantwoording van de hoofdvraag..... | 84 |
| 9.5 | reflectie..... | 85 |
| 9.6 | aanbevelingen..... | 87 |
| | Literatuurlijst..... | 89 |
| | Literatuur empirie..... | 91 |
| | Bijlage: interview..... | 92 |

1

INLEIDING

Hoewel het gebruik van ICT bij de dienstverlening door de overheid mijn interesse heeft heb ik er weinig kennis over. Ik moet mezelf dan ook eerst een globaal beeld vormen van de achtergrond van de ontwikkelingen. Ik ben dan ook gestart met een verkennende literatuurstudie. Al snel bleek dat we het inzetten van ICT door overheidsdiensten e-government noemen. Naar het fenomeen e-government is inmiddels veel, voornamelijk kwantitatief, onderzoek verricht. Veel onderzoeken slagen er echter niet in om uit te leggen waarom e-government eruitziet zoals het dat doet, er is geen 'body of knowledge' die erin slaagt deze ICT gestuurde veranderingen binnen de publieke dienstverlening te verklaren (Bekkers in van de Donk, 2012, p 143). E-government wordt in de literatuur bestempeld als iets dat 'goed' is. Iets dat goed is, is gewild. Iedereen wil gebruik maken van de zegeningen die e-government met zich meebrengt. De uitvoerende ambtenaren hebben dagelijks contact met de eindgebruiker van de geleverde (elektronische) diensten en horen rechtstreeks van deze mensen hoe zij de geleverde elektronische diensten ervaren. Je zou verwachten dat deze ervaringen meegenomen worden bij het ontwikkelen van nieuwe diensten om zo de diensten aan te laten sluiten bij de wensen van de gebruikers. Toch blijkt het volgende: "A government-centric approach prevails, although many policy documents claim taking a citizen perspective" (Bekkers in Van de Donk, 2012, p 145). Hoe kan dit?

1.1 ACHTERGROND

Om de populariteit van ICT te kunnen begrijpen ga ik terug in de geschiedenis. Alle veranderingen in het publieke domein vormen immers een reactie op voorgaande ontwikkelingen.

Na de Tweede Wereldoorlog bestond er een brede maatschappelijke en politieke steun voor het feit dat de overheid haar burgers een zekere mate van bestaanszekerheid moest garanderen. Zo ontstond een verzorgingsstaat waar burgers op allerlei verschillende manieren een beroep konden doen op steun door de overheid (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012, p 39).

Eind jaren '70, begin jaren '80 kende de economie een recessie met als gevolg een herbezinning op de mogelijkheden van overheidssteun (Bovens, 't Hart & van Twist, 2012, p 41). Het in stand houden van een verzorgingsstaat werd onbetaalbaar, met als gevolg een tegenbeweging. Een aantal belangrijke doctrines voor overheidsveranderingen kwamen snel op. Deze doctrines zijn gestoeld op begrippen zoals wedijveren, gebruikerskeuze, transparantie en belonen (Hood, 1991, p 5). Deze tegenbeweging staat in de literatuur bekend als New Public Management (NPM).

NPM werd gezien als dé oplossing voor alle problemen die binnen de overheid bestonden. NPM kenmerkt zich door een sterk geloof in privatisering, deregulering, marktwerking en een kleine, maar efficiënte en effectieve overheid. Een gevolg van dit denken is een paradigma shift van collectieve rechten naar individuele rechten.

Nieuwe waarden als efficiency en individualiteit vervingen traditionele waarden als universalisme en gelijkheid (Hammerschmidt & van de Walle, 2011, p 192 – 193).

Onder invloed van bovenstaande ontwikkelingen werd de roep om veranderingen steeds luider. Er moest een kleinere overheid ontstaan waarbij kritisch gekeken wordt naar de taken die wel en niet door de overheid uitgevoerd moeten worden. Daar waar mogelijk zouden taken door marktpartijen uitgevoerd kunnen worden. Naast het afstoten van taken wordt er ook gezocht naar mogelijkheden om effectiever en efficiënter te kunnen werken.

De bijbehorende management innovaties die in de literatuur terug te vinden zijn (Bijvoorbeeld Hood, 1991, Bovens, 't Hart & van Twist, 2012, Hakvoort & Klaassen, 2013) laten duidelijk en onverbloemd zien dat management- en bedrijfsvoeringstechnieken ontleend aan het bedrijfsleven geïntroduceerd worden als oplossingen voor een nieuwe en betere overheid. ICT en automatisering werden hierbij gezien als bruikbare instrumenten om openbare diensten te produceren en te distribueren (Hood, 1991, p 3). Electronic government of e-government vormt hiermee één van de hoekstenen van de moderniseringsgolf die thans door de publieke sector gaat (Bekkers in Snellen, Thaens & Van de Donk, 2012, p 143).

1.2 AANLEIDING

Het gebruik van ICT bij het verlenen van publieke diensten heeft sinds eind jaren '70 van de vorige eeuw onder invloed van NPM een enorme vlucht genomen. In het begin deed de computer haar intrede als instrument om de ambtenaar te assisteren bij het uitvoeren van zijn taak. Tegenwoordig zien we meer en meer zogenaamde self service portalen zoals bijvoorbeeld 'Mijn UWV' waarbij geen tussenkomst meer is van een ambtenaar; de interactie vindt geheel over het internet plaats. De overheid ziet ICT dan ook als dé oplossing voor een kleinere en efficiëntere overheid en zet hier fors op in.

Nemen we "mijn UWV", het self service portaal van het Uitvoeringsinstituut Werknemers Verzekeringen (UWV) als voorbeeld. Bij het UWV vinden alle contacten van de burger richting het UWV via internet plaats. Op het moment dat iemand zijn baan verliest moet hij of zij via de site van het UWV met behulp van zijn DigiD een werkmap aanmaken waarin zijn dossier digitaal opgeborgen wordt. In deze werkmap moet onder andere een cv geüpload worden. Mocht je geen cv hebben, dan zijn er allerlei digitale hulpmiddelen beschikbaar om een cv te maken, variërend van filmpjes tot formats die je zo in kunt vullen. In deze werkmap moeten ook alle sollicitatie activiteiten bijgehouden worden, kunnen berichten gedeeld worden met de adviseur werk et cetera. Als burger toon je aan dat je aan de sollicitatieplicht hebt voldaan door je activiteiten te uploaden, het systeem kan dit controleren. Het is voor de burger en de ambtenaar niet nodig om elkaar fysiek te ontmoeten; alle zaken kunnen via de werkmap afgehandeld worden.

Bekijk ik dit voorbeeld vanuit de ogen van de burger, of beter *een* burger dan volgt een ander verhaal. Stel dat ik een laag geletterde timmerman ben. Helaas is het bedrijf waar ik voor werk failliet gegaan en moet ik een WW-uitkering aanvragen. Maar hoe ga ik dat doen, weet je wat: ik bel het UWV. Hier is de eerste vraag die mij

gesteld wordt of ik al een digitale werkmap op "Mijn UWV" heb. 'Nee, die heb ik niet mevrouw, kan ik met u een afspraak maken om samen met u deze map te maken?' 'Helaas meneer, dat is niet mogelijk, u kunt dit via internet doen op www.UWV.nl, daar kunt u ook alle informatie nalezen die u nodig heeft.'

Uit dit korte voorbeeld blijkt al dat je op minimaal twee verschillende manieren naar het gebruik van ICT kunt kijken. Vanuit het UWV beredeneerd scheelt het administratieve handelingen als de burger zelf een online werkmap bijhoudt. Het systeem kan hierbij zelfstandig controleren of iemand voldoende sollicitatie activiteiten uitgevoerd heeft. Door innovatieve ICT-oplossingen in te zetten kan met minder middelen hetzelfde of een hoger resultaat behaald worden. De laag geletterde timmerman zit met zijn handen in het haar. Hij heeft jarenlang trouw zijn premie betaald maar zit nu thuis, verstoken van een ww-uitkering omdat hij niet geholpen wordt door het UWV.

Dit stelt de dienstverleners voor een paradox: kleiner en efficiënter of gericht op de behoeften van de gebruiker van hun diensten? Deze verwondering vormt het startpunt van mijn onderzoek.

1.3 PROBLEEMANALYSE

We zien dat ICT een belangrijke rol speelt bij het vormen van een kleinere en efficiëntere overheid. Bij het ontwikkelen van ICT-toepassingen en elektronische dienstverlening zet de overheid haar eigen doelen centraal. Deze werkwijze kan leiden tot maatschappelijke problemen zoals uitsluiting en ongelijkheid. We zien ook dat de ambtenaren die de dagelijkse dienstverlening op zich nemen veel contacten hebben met de gebruikers van de diensten. We hebben echter weinig inzicht hoe de kennis die opgedaan wordt op het raakvlak tussen dienstverlener en afnemer van de dienst een plaats krijgt of invloed heeft op de vormgeving van de dienstverlening. We slagen er niet in om deze ICT gestuurde veranderingen binnen de publieke dienstverlening te verklaren (Bekkers in van de Donk, 2012, p 143).

1.4 PROBLEEMSTELLING

Deze paragraaf is voor mij de belangrijkste paragraaf van mijn onderzoek; zij vormt de routekaart die richting geeft aan mijn onderzoek. Bij mijn globale literatuurverkenning kwam ik de volgende, duidelijke waarschuwing tegen: "Trying to understand the impact of something as complicated as ICT on something as complicated as government is challenging. One way to deal with this is to focus on one area" (Bannister in Van de Donk, 2012, p 138). Een gewaarschuwd mens telt voor twee.

1.4.1 DOELSTELLING

Het doel van dit onderzoek is tweeledig. Ten eerste wens ik inzicht te krijgen in de rol die kennis over internetvaardigheden speelt bij de dienstverlening door na te gaan hoe deze kennis doorwerkt bij de elektronische diensten die aangeboden worden. Dit inzicht kan mogelijk een bijdrage leveren aan het verklaren van de ICT gestuurde veranderingen binnen de publieke dienstverlening. Ten tweede zal ik een aantal

aanbevelingen doen om de huidige elektronische dienstverlening bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland te veranderen zodat deze beter aansluit op de behoeften van de gebruikers.

1.4.2 VRAAGSTELLING

Uit de beschreven probleemanalyse en doelstelling worden de hoofdvraag en de deelvragen van dit onderzoek afgeleid.

Hoe werkt kennis over de internetvaardigheden van gebruikers door op elektronische dienstverlening?

- Wat houdt de theorie over kennis in?
- Wat houdt de theorie over doorwerking in?
- Wat houdt de theorie over elektronische dienstverlening in?
- Hoe kunnen de theorieën over kennis, doorwerking en elektronische dienstverlening gebruikt worden in dit onderzoek?
- Over welke kennis met betrekking tot internetvaardigheden van gebruikers beschikken medewerkers van RVO.nl?
- Hoe wordt de beschikbare kennis door RVO.nl gebruikt?
- Hoe werkt de kennis over internetvaardigheden van gebruikers door op het aanbieden van elektronische diensten?

Theorie

2

KENNIS

Het begrip kennis is een breed begrip waarvoor in de wetenschap geen eenduidige definitie bestaat (Weggeman, 1997 en Nonaka en Takeuchi, 1995). Toch zien we dat de westerse samenleving een kennisintensieve samenleving is waarbij begrippen, ideeën, modellen en informatie de belangrijkste productiefactoren zijn. In de dienstverlenende sector is de waardetoevoeging door grondstoffen, fysieke arbeid en kapitaal vervangen door kennis (Weggeman, 1997a, p 7 – 11; Weggeman 1997b).

Als opmaat naar een definitie van kennis in het kader van dit onderzoek volgen een aantal aannames. Ten eerste zijn er de symbolische weergaven van getallen, hoeveelheden, grootheden of feiten. Dit noemen we data of gegevens. Deze data of gegevens veranderen in informatie op het moment dat iemand betekenis toekent aan deze gegevens. Ook wanneer data en gegevens, verzameld in een rapport verdwijnen in een lade is hier betekenis aan gegeven (Weggeman, 1997b, p 30). Informatie kan niet buiten een individu kan bestaan. Als laatste moet aangenomen worden dat kennis een vermogen is:

“Kennis is een, al dan niet bewust, persoonlijk vermogen dat iemand in staat stelt een bepaalde taak uit te voeren. Een vermogen dat metaforisch het product is van informatie, de ervaring, de vaardigheid en de attitude waarover iemand op een bepaald moment beschikt” (Weggeman, 1997a, p 19; Weggeman, 1997b, p 33). Weggeman geeft kennis in formulevorm weer:

$$K = I \times EVA$$

Kennis bestaat hierbij uit een **I**nformatiecomponent (het kennen of weten) en impliciete kennis of tacit knowledge (zoals persoonlijke **E**rvaringen, **V**aardigheden en **A**ttitude).

Als iemand een bepaalde taak uitvoert gebruikt hij daarbij gegevens die hij laat interacteren met de eigen informatie, ervaringen en attitudes. Het is hierbij van belang dat er theoretische bekendheid op praktische vertrouwdheid is met het domein waarbinnen de taak uitgevoerd wordt. Toepassen van kennis leidt tot uitspraken, voorspellingen en uiteindelijk tot beslissingen (Weggeman, 1997b, p 31). Eén van de problemen die hierbij ervaren wordt is de zogenaamde gegevens inflatie. Via verschillende kanalen bereiken ons zeer veel gegevens. Deze gegevens zijn tegenwoordig door het gebruik van internet real-time en in overvloed beschikbaar. Het wordt bijna ondoenlijk om aan al deze gegevens betekenis te geven en zodoende om te zetten in informatie. Het proces van betekenisgeven wordt dan ook een kostbaar en intensief proces. Hierbij bestaat het gevaar dat iemand een relatieve kennisachterstand oploopt als het leren achterwege blijft (Weggeman, 1997b, p 31 - 32).

Onze leerprocessen worden gevoed door alles om ons heen. Leerervaringen van een individu of van een groep individuen kunnen een effect binnen een organisatie hebben (Weggeman, 1997b, p 41). Het verband tussen data, informatie, kennis, toepassing van kennis en het resultaat hiervan is een cyclisch proces. Immers het monitoren van de resultaten van een beslissing vormt weer data, die weer betekenis gegeven wordt, deze informatie wordt door iemand verwerkt, gebruikmakend van kennis. Het toepassen van kennis leidt tot beslissingen. Deze beslissingen leiden weer tot resultaten die weer data genereren enzovoorts enzovoorts.

In dit cyclische proces vindt er verrijking plaats doordat data die gegenereerd wordt in het cyclische proces steeds af zal wijken van de voorgaande set data. De verrijking vindt met name plaats in het individu (immers, informatie kan niet buiten het individu bestaan en data is geen informatie zonder dat het individu hier betekenis aan gegeven heeft). Dit proces van verrijking noemen we 'leren' (Weggeman, 1997b, p 42).

2.1 VORMEN EN SOORTEN KENNIS

In de literatuur wordt kennis op verschillende manieren gecategoriseerd (Weber, 1976; Leonard-Barton, 1995; Keuning, 1995; Nonaka & Takeuchi, 1995). Ik beperk mij tot een eenvoudige tweedeling in expliciete en impliciete kennis (Weggeman, 1997a en 1997b).

Expliciete kennis is hierbij de kennis die op één of andere manier vastgelegd is. De informatie is verwerkt in formules, tekeningen, grafieken, krantenartikelen of boeken. Het feit dat de informatie vastgelegd is betekent dat iemand deze informatie kan gebruiken om te leren. Dit kan door onderwijs of (zelf) studie. Impliciete kennis (of tacit knowledge) bestaat uit ervaringen van het individu, zijn vaardigheden (kunnen) en attitude (willen). Deze vorm van informatie is lastig over te dragen omdat deze *echt* in het individu zit en niet vast te leggen is in boeken. Het gemakkelijkst zijn misschien nog wel de vaardigheden over te brengen door het demonstreren van de vaardigheid; de meestertimmerman die zijn leerling een bepaalde techniek voor doet. Feit is dat het overbrengen van impliciete kennis vooral een sociale interactie tussen individuen is (Weggeman, 1997a en 1997b, Nonaka & Takeuchi, 1995).

2.2 KENNISCONVERSIE

De impliciete en expliciete kennis interacteren met elkaar. We zien hier dan ook een extra dimensie aan het proces wat eerder 'leren' genoemd is. Leren is dan ook niet alleen het verrijken van óf expliciete kennis óf impliciete kennis maar ook het interactieproces tussen beiden verrijkt de informatie en moet gezien worden als een vorm van 'leren' Nonaka en Takeuchi (1995) spreken in dat kader van kennisconversie. Hiervoor zagen we dat met name impliciete kennis alleen overgedragen kan worden door een sociale interactie tussen individuen. Kennisconversie vindt dan ook plaats tussen individuen in een sociale setting en níet in het individu zelf (Nonaka & Takeuchi, 1995, p 73). Nonaka & Takeuchi herkennen vier vormen van kennisconversie.

2.2.1 SOCIALISATIE

Socialisatie is een proces waarin ervaringen en vaardigheden worden uitgewisseld. Dit leidt tot het creëren van impliciete kennis in de vorm van mentale modellen en vaardigheden. Bij deze vorm van leren staat niet de taal centraal, maar het waarnemen en imiteren. Hierdoor wordt ervaring opgedaan waardoor de impliciete kennis van het individu verrijkt wordt. Het overdragen van informatie alleen heeft vaak weinig zin als zij los gemaakt wordt van de attitude en ervaringen die gepaard gaan met de informatie. Met name socialisatie speelt een belangrijke rol bij het leren van klanten. Interactie met klanten vóór ontwikkeling van een product of dienst en ná introductie ervan is een cyclisch proces met als doel het verbeteren van het product of de dienstverlening (Nonaka & Takeuchi, 1995, p 74 - 76).

2.2.2 EXTERNALISATIE

Externalisatie is een proces waarbij impliciete kennis wordt omgezet in expliciete kennis. Dit gebeurt in de vorm van metaforen, analogieën, concepten, hypothesen en modellen. Bij dit proces wordt gebruik gemaakt van taal. Deze vorm van kennisconversie tref je aan bij ontwerpprocessen. Deze vorm van kennisconversie neemt een sleutelpositie in. Hier wordt nieuwe expliciete kennis gecreëerd uit impliciete kennis, informatie die voorheen ongrijpbaar was wordt grijpbaar en vastgelegd (Nonaka & Takeuchi, 1995, p 77 - 79).

2.2.3 COMBINATIE

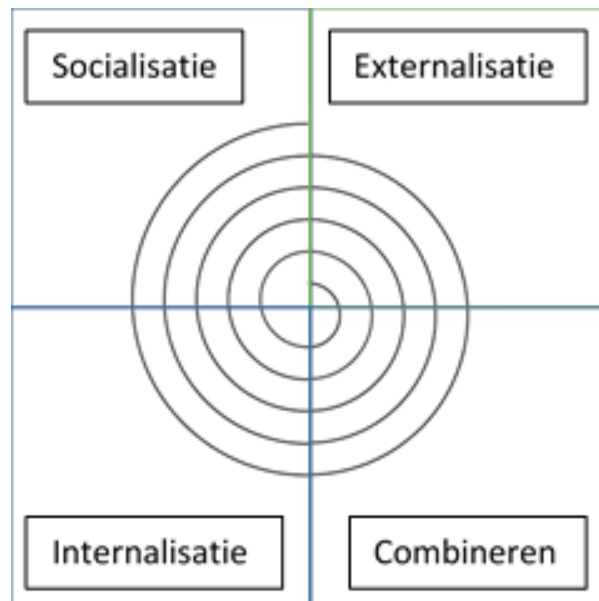
Combinatie is een proces waarbij begrippen worden gesynthetiseerd tot een kennissysteem. Hierbij worden verschillende samenstelsels van expliciete kennis samengevoegd. Individuen wisselen kennis uit waarbij door herstructureren, sorteren, combineren van expliciete kennis nieuwe kennis kan ontstaan. Dit is de traditionele manier van onderwijzen op scholen en universiteiten. In het bedrijfsleven kom je deze vorm van conversie tegen op het punt waar ideeën en ontwerpen geoperationaliseerd worden. Creatief gebruik van de mogelijkheden van IT maken deze manier van kennisconversie gemakkelijker (Onaka en Takeuchi, 1995, p 80 - 81).

2.2.4 INTERNALISATIE

Het proces van internalisatie vindt plaats op het moment dat expliciete kennis deel gaat uitmaken van de impliciete kennis. Hierbij worden ervaringen via het proces van socialisatie, externalisatie en combineren opgenomen in de impliciete kennis van het individu. Nonaka en Takeuchi beschouwen kennis die geïnternaliseerd is als waardevol kapitaalgoed. In een organisatie zie je niet alleen een proces van internalisatie bij het individu maar ook op een groter niveau als gevolg van sociale processen binnen de organisatie (Nonaka & Takeuchi, 1995, p 82 -84).

2.3 LEREN IN ORGANISATIES

We hebben eerder gezien hoe een individu leert. Dit individu heeft een baan en maakt daar gebruik van zijn kennis en leert hier. Dit heeft als gevolg dat een organisatie bestaat uit een groep mensen waar sociale interactie plaats vindt tussen expliciete en impliciete kennis. De organisatie als geheel leert. Deze interactie vindt plaats door verschuivingen in de kennisconversies. Deze verschuivingen worden de kennisspiraal genoemd (Onaka & Taneuchi, 1995, p 84 -85). Voegen we de kennisconversies uit de vorige paragraaf samen met de kennisspiraal dan ontstaat de volgende figuur (overgenomen uit Onaka & Takeuchi, 1995, p 85):



Het proces start links boven in de figuur met het opbouwen van een interactieveld in de socialisatie. In dit veld wordt het gemakkelijker voor de individuen om ervaringen en kennis met elkaar te delen. Met een zinvolle discussie start de externalisatie waarbij een prikkelende metafoor helpt om hun impliciete kennis expliciet te maken. De combinatie volgt hierop waarbij pas gecreëerde en bestaande kennis uit de organisatie samen gevoegd wordt met als resultaat een nieuw product of een nieuwe vorm van dienstverlening. Ten slotte leidt 'al doende leren' tot internalisatie. De kennisspiraal helpt de organisatie om de wensen van klanten door middel van socialisatie en externalisatie om te zetten tot expliciete conceptuele kennis over de te leveren diensten en het uiteindelijk vorm geven van de daadwerkelijke dienst (Nonaka & Taneuchi, 1995, p 84 – 85).

3

DOORWERKING

In de vorige paragraaf zijn de theoretische achtergronden van kennis beschreven. Wat we verstaan onder kennis en hoe kennis tot stand komt en gedeeld wordt binnen een organisatie. Het ontstaan van kennis is belangrijk, maar het toepassen en gebruiken van kennis is nog belangrijker. Het toepassen van kennis in beleidsadvisering wordt in bestuurskundige kringen 'doorwerking' genoemd. Naar dit fenomeen is sinds de jaren '60 van de vorige eeuw veel onderzoek gedaan, maar tot op heden, net zoals dat het geval was bij kennis, weinig consensus bereikt over een definitie of inhoud van het fenomeen (Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004, p 12).

Doorwerking is het best te omschrijven als het effect van kennis op het beleid wat gevoerd wordt. Of, in meer wetenschappelijke termen, het *verband* tussen twee variabelen, kennis aan de ene kant, beleid aan de andere kant, in modellen vaak weergegeven als een pijl. Doorwerking *is* de pijl. Hoewel dit erg eenvoudig is opgeschreven is het concept doorwerking niet zo eenvoudig.

Voor sommigen is doorwerking niet meer dan een synoniem voor de wens dat beleidsmakers als gevolg van doorwerking tot betere oplossingen komen: "*It would be good if policy related knowledge existed; better if decision-makers knew about it or understood it; still better if it were applied to problems and could thereby influence chosen alternatives; best of all, if such knowledge led to a program that actually was implemented and had the desired impact on people*" (Knott & Wildavsky, 1980, p. 540). In deze opvatting wordt doorwerking gezien als een poging om beleidsmakers te vertellen wat ze moeten doen. Dit wordt de social engineering theorie genoemd (Knott & Wildavsky, 1980, p. 542 en Bekkers, Fenger, Homburg en Putters, 2004, p 23) waarbij er een direct effect is van kennis op beleid. Kennis wordt direct geïmplementeerd.

Bij deze social engineering theorie worden kritische kanttekeningen geplaatst omdat het proces van beleidsvorming niet voldoende gewaardeerd wordt door de theorie (Caplan, Havelock, Patton et al en Rose). Immers de kennis die leidt tot een effect kan immers de spreekwoordelijke laatste druppel zijn of het laatste stukje van een complexe puzzel. Het is dan ook aannemelijk dat doorwerking een proces is wat over het algemeen dat meer tijd in beslag neemt en meer gradueel verloopt. Hoewel uiteraard een schokeffect niet uit te sluiten valt.

Doorwerking kan echter ook meer geleidelijk gebeuren, een lange termijn proces waarbij kennis verzameld wordt en geleidelijk gebruikt wordt bij het vormen van beleid. Dit noemt men de gradual enlightenment theorie (Knott & Wildavsky, 1980, p 542 en Bekkers, Fenger, Homburg en Putters, 2004, p 23). Hierbij wordt kennis verzameld over een periode van meerdere jaren en vormt een achtergrond voor beleidsmakers. Deze achtergrond beïnvloedt op den duur de besluitvorming (Knott & Wildavsky, 1980, p 542). Bekkers, Fenger, Homburg en Putters spreken over een subtiele verschuiving van probleempercepties of het entameren van een maatschappelijk debat (Bekkers, Fenger, Homburg en Putters, 2004, p 23).

Beide theorieën over doorwerking bestaan dan ook naast elkaar. De beste manier om onderzoek te doen naar doorwerking is het bestuderen van de informatiestroom (Knott & Wildavsky, 1980, p 543). In de volgende paragrafen komen eerst de verschillende vormen van doorwerking kort aan bod, gevolgd door de verschillende modellen.

3.1 VORMEN VAN DOORWERKING

In de vorige paragraaf hebben we een eenvoudige tweedeling gezien van doorwerking. Directe doorwerking en graduele doorwerking. In deze paragraaf worden deze twee hoofdvormen van doorwerking nader beschouwd.

Directe doorwerking kent slechts één vorm: instrumentele doorwerking. Hierbij zorgt de kennis die beschikbaar komt direct voor een verandering van het gedrag van individuen of organisaties. Deze vorm van doorwerking komt echter zelden voor (Knott & Wildavsky, 1980, p 542 en Bekkers, Fenger, Homburg en Putters, 2004, p 24).

Graduele doorwerking kent drie verschillende vormen. Ten eerste kan kennis de opvattingen of causale redeneringen van een individu of organisatie veranderen. Dit heeft tot gevolg dat een individu op een andere manier gaat denken; op een andere manier naar de werkelijkheid kijkt. Doorwerking vindt dan ook op het conceptuele niveau plaats: conceptuele doorwerking. Deze vorm van doorwerking kent een relatief lange periode voor de effecten zichtbaar zullen worden. En als dat dan gebeurt zal dat niet erg duidelijk zijn (Bekkers, Fenger, Homburg en Putters, 2004, p 26).

Kennis kan er ook voor zorgen dat de agenda verandert. Kennis kan er voor zorgen dat een nieuw of veranderd inzicht onderwerp van het maatschappelijke of publieke debat wordt en speelt daarmee een agenderende rol.

Een laatste rol die kennis kan spelen is een politieke rol. Kennis kan de machtspositie van één of enkele spelers versterken. Hierdoor kunnen de politieke doelen bereikt worden. Deze vorm van doorwerking is echter moeilijk waar te nemen. Het blijft in veel gevallen onduidelijk op welke kennis politieke beslissingen gebaseerd zijn. Wat in deze vorm van doorwerking op kan vallen is het selectief gebruik van kennis, meer specifiek, het weglaten van kennis om een (politiek) punt te maken.

Samenvattend: (Overgenomen uit Bekkers, Fenger, Homburg & Putters, 2004, p 24):

| Vorm van doorwerking | Omschrijving |
|--|--|
| Instrumentele doorwerking | Kennis leidt tot een directe verandering van gedrag van individuen of organisaties |
| Conceptuele doorwerking | Kennis heeft een verandering in de opvattingen of causale redeneringen van individuen of organisaties tot gevolg |
| Agenderende doorwerking | Kennis zorgt ervoor dat een nieuw onderwerp of beleidsthema onderwerp van het maatschappelijke of publieke debat wordt. Kennis heeft een agenderende functie |
| Politiek strategische doorwerking | Kennis wordt gebruikt om de machtspositie van één of enkele spelers te versterken om op deze wijze de politieke doelen beter te kunnen bereiken. |

3.2 MODELLEN VAN DOORWERKING

Er bestaan verschillende vormen van doorwerking, het zal dan ook niet verbazen dat er ook verschillende modellen zijn om het fenomeen doorwerking te benaderen. In de navolgende paragraaf volgen enkele benaderingen zoals deze herkend zijn in Bekkers, Fenger, Homburg en Putters (2004).

3.2.1 'PUSH' MODEL

Dit model ziet advisering en beleid als gescheiden werelden; het bouwt voort op het rationele beeld van beleid. In dit model wordt de kwaliteit van het nieuwe idee als belangrijkste factor gezien voor de toepassing ervan in adviezen en kennis. Hierbij zijn de onderzoekers de bron van de kennis, de gebruikers zijn de ontvangers. Doorwerking is in dit geval een lineair proces. Kenmerken die een rol spelen bij het gebruik van het advies of de kennis zijn inhoud (complexiteit, validiteit en betrouwbaarheid) en het onderwerp (algemeen en concreet, kwalitatief of kwantitatief). Scoort een advies hoog op beide kenmerken, dan is de kans groot dat doorwerking zal optreden.

3.2.2 DEMAND PULL MODEL

In dit model verschuift het initiatief van het onderzoek of het vergaren van kennis van de onderzoeker naar de gebruiker. Ook hier wordt uitgegaan van het rationele model en een lineaire lijn tussen het advies en het uiteindelijke gebruik. Hier wordt echter een opdracht verstrekt door de gebruiker aan de onderzoeker. Of, anders geformuleerd, er wordt een onderzoeksopdracht geformuleerd. Doorwerking wordt in dit geval verklaard vanuit de 'vraag' van de gebruiker. Belangrijke factoren in dit model worden gevormd door organisatiebelangen. Zo kan het organisatie-model, de formele regels maar ook informele normen een rol spelen bij de doorwerking. Hoe beter het advies aansluit bij de behoeften van de organisatie, hoe groter de doorwerking is.

3.2.3 HET VERSPREIDINGSMODEL

In dit model wordt nadrukkelijk de aandacht gevestigd op de rol die de onderzoeker kan spelen in het verspreiden van zijn onderzoek of zijn advies onder mogelijke gebruikers. Hoe meer aandacht hij of zij hieraan besteedt, hoe groter de mogelijke doorwerking van het advies of het onderzoek kan zijn. Eén van de oorzaken waarom doorwerking op deze manier vaak niet succesvol is kan herleid worden tot de keuze van het medium. Veel onderzoekers kiezen er voor om hun bevindingen te plaatsen in peer-reviewed tijdschriften. Dit soort tijdschriften worden niet of nauwelijks gelezen door potentiële gebruikers van hun adviezen of onderzoeken. Het model gaat uit van een terughoudende opstelling van de gebruiker.

3.2.4 HET INTERACTIEMODEL

Dit model is chaotischer en minder geordend. In dit model wordt uitgegaan van een constante interactie tussen onderzoeker en gebruiker. In dit model worden de interacties een grotere waarde toegekend dan in de voorgaande modellen. Dit model gaat dan ook uit van de politieke benadering van beleid. Het model stelt dat: *"hoe langduriger en intensiever de interacties tussen de kennisproducent en de potentiële gebruiker zijn, hoe groter de kans op doorwerking is."* Om de doorwerking te verklaren staan vier categorieën van factoren centraal:

- De kenmerken van het onderzoek of het advies;
- De organisatorische behoeften en potentiële belangen van de gebruiker;
- De wijze van verspreiding;
- De interactie tussen producenten en gebruikers in de verschillende stadia van het onderzoek.

Het model vormt hiermee een samenvoeging van de overige drie modellen waarbij de nadruk op interactie tussen de verschillende stadia van het onderzoek ligt.

3.2.5 HET ENLIGHTENMENT MODEL

In dit model krijgt het onderzoek en het advies een meer indirecte rol. Dit model gaat er vanuit dat het advies of onderzoek een meer agendavormende rol krijgt en de doorwerking meer geleidelijk vorm krijgt. De gebruiker wordt langzaam doordrongen van de kennis waardoor het lastig vast te stellen is wat de bijdrage aan de beleidsvorming is.

3.2.6 HET POLITIEK ARGUMENTATIEVE MODEL

In dit model speelt kennis een belangrijke rol in de vorm van munitie. De mate van doorwerking is hier afhankelijk van (politieke) keuzes en timing. Kennis wordt hierbij gezien als machtsmiddel door beide kampen. Doorwerking vindt plaats op het moment dat de tijd er rijp voor is. Kingdon (1984) spreekt van een policy window; op het moment dat dit venster zich opent kan er sprake zijn van doorwerking (Koppenjan & Klijn, 2004, p 52 – 55).

3.3 DE ROL VAN KENNIS OP DOORWERKING IN BELEID

Er kunnen op basis van de visie op beleid en de voorgaande modellen een drietal lagen of vormen van inzet van kennis onderscheiden worden. Ten eerste kan kennis gezien worden als een gegevensbron voor beleid. Hiervan is sprake als er overeenstemming is over de waarden en doelstellingen. Kennis in deze vorm kan ingezet worden bij vraagstukken waar sprake is van scherp afgebakende beleidsalternatieven. Ten tweede kan kennis een bron van inspiratie vormen. De kennis wordt ingezet om een bepaalde vraag te herkennen en te agenderen. Kennis jaagt of entameert een maatschappelijk debat. Als laatste kan kennis ingezet worden voor argumentatie. De kennis zelf wordt onderwerp van het maatschappelijke debat.

4

ELEKTRONISCHE DIENSTVERLENING

Elektronische dienstverlening is, eenvoudig gesteld, het verlenen van diensten langs elektronische weg. Het zijn twee woorden met elk een eigen oorsprong. Om het gehele concept van elektronische dienstverlening te begrijpen wordt nader gekeken naar de herkomst van beide woorden.

4.1 ELECTRONIC OF E-GOVERNMENT

Het gebruik van ICT bij het verlenen van publieke diensten heeft sinds eind jaren '70 van de vorige eeuw onder invloed van NPM een enorme vlucht genomen. In het begin deed de computer haar intrede als instrument om de ambtenaar te assisteren bij het uitvoeren van zijn taak; maar meer en meer krijgt de computer de bevoegdheid om zelfstandig besluiten te nemen, zonder menselijke tussenkomst. De overheid ziet ICT als dé oplossing voor een kleinere en efficiëntere overheid en zet hier fors op in. Deze nieuwe, elektronische overheid noemen we e-government. E-government kan gezien worden als een verzamelnaam voor alle pogingen om de overheid te moderniseren waarbij niet alleen gebruik gemaakt wordt van internet, maar van het totale arsenaal aan ICT-oplossingen die beschikbaar zijn om het functioneren van de overheid te ondersteunen (Lenk, 2002, p 87). Hierbij wordt het beeld geschetst van een nieuwe en betere overheid; een overheid die klantvriendelijker, toegankelijker, transparanter, efficiënter en democratischer is (Bekkers, 2001, p 277).

E-government is ontstaan als reactie op zowel maatschappelijke als bestuurskundige veranderingen als gevolg van de sterke opkomst van internet. Zo wordt onze samenleving gekarakteriseerd als netwerksamenleving waarbij ICT een belangrijke rol speelt of als informatiesamenleving (Newman & Clarke, 2009, p 4 – 6 en Bekkers, 2001, p 277). Overheden staan onder grote druk om hun diensten efficiënter te maken tegen een lagere kostprijs (Affisco & Soliman, 2006, p 13). Veel van de technieken en gereedschappen die de overheid hierbij gebruikt zijn direct ontleend aan technieken en gereedschappen die gebruikt worden door het bedrijfsleven in het opzetten van initiatieven om hun diensten of producten via het internet aan de man te brengen, ook wel bekend onder de term e-commerce (Lenk, 2002, p 87 en The World Bank in Andersen & Hendriksen, 2006, p 240).

De grote populariteit van e-government initiatieven is toe te schrijven aan het feit dat men de boot niet wil missen. Juist vanwege alle initiatieven in de particuliere sector kan de overheid niet achter blijven. De overheersende NPM gedachte dwingt overheden om ook deze manier van werken te adopteren uit de private sector. En als er eenmaal initiatieven ontplooid zijn binnen een bepaalde dienst en/of gemeente kunnen worden andere diensten en gemeenten meegezogen om niet achter te blijven of gezien te worden als inefficiënt (Kayne & Lee, 2001, p 123).

Overall binnen de overheid zijn e-government initiatieven waar te nemen, gedreven door een informatietechnologisch optimisme in de vooruitgang van de maakbaarheid van openbaar bestuur en de maatschappij. Hierbij ontstaat een spanning tussen het toekomstbeeld en de feitelijke situatie van alledag (Bekkers, 2001, p 277). Om deze

spanning te verlichten en richting te geven zijn een groot aantal modellen beschikbaar. In dit onderzoek beperk ik mij tot drie modellen die elk een eigen uitgangspunt hanteren maar een gezamenlijk doel hebben: een elektronische overheid.

4.1.1 A STAGES OF GROWTH MODEL

Dit model, ontwikkeld door Layne en Lee (2001) kiest als vertrekpunt het veranderen van de structuur van de overheid, gebruik makend van ICT-oplossingen zoals het internet. Hierbij worden veranderingen gezien als evolutionaire gebeurtenissen die elkaar in een bepaalde volgorde op moeten volgen. Ze onderscheiden hierbij vier fasen die hierna kort behandeld worden (Layne & Lee, 2001, p 124 – 133).

4.1.1.1 *Catalogue*

De eerste actie die ondernomen zal worden is het creëren van een 'aanwezigheid' op het internet. Deze 'aanwezigheid' manifesteert zich vaak in een website waar informatie te vinden is. Naarmate deze eerste fase verder vordert zal, mede als gevolg van vragen afkomstig van burgers en bedrijven, een portaal ontstaan waar informatie geordend is. Op die manier wordt de informatie ontsloten en kunnen formulieren aangeboden worden die men kan downloaden om ze vervolgens ingevuld per post terug te sturen naar het betreffende orgaan. Deze fase richt zich uitsluitend op het logisch presenteren van de beschikbare informatie en mogelijke formulieren via een website.

4.1.1.2 *Transaction*

In deze fase ligt de focus op het creëren van interactie met de burger. Om deze interactie mogelijk te maken worden de interne systemen gekoppeld aan het internet zodat burgers in staat zijn rechtstreeks digitaal contact te hebben met de overheid. Naarmate de tweede fase vordert zal er druk ontstaan om de diensten ook daadwerkelijk digitaal te verlenen met zo min mogelijk tussenkomst van ambtenaren. Een voorbeeld van deze ideale situatie is het aanvragen van de verlenging van een paspoort via de website van de gemeente waarna automatisch de database van de gemeentelijke basisadministratie geraadpleegd wordt en je thuis een afhaalbewijs krijgt als het paspoort klaar ligt (of beter nog: het paspoort wordt thuis afgeleverd). De transactie heeft van begin tot eind plaats gevonden zonder noemenswaardige tussenkomst van een ambtenaar.

4.1.1.3 *Vertical integration*

In deze fase wordt de focus verlegd naar het transformeren van de publieke diensten in plaats van het automatiseren en digitaliseren van de bestaande processen. Waarschijnlijk zijn er op het moment dat deze fase start al verschillende e-government initiatieven opgestart door verschillende diensten waar de burger mee te maken krijgt. Deze diensten zijn echter versnipperd en niet op elkaar afgestemd. Een logische stap is dan ook het integreren van de verschillende diensten. Veel diensten onderhouden hun eigen databases die niet verbonden zijn met andere bestuurslagen in hetzelfde domein. Voorbeelden van domeinen zijn de zorg, het onderwijs en huisvesting. Het is te verwachten dat verticale integratie van bestuurslagen die min of meer dezelfde services bieden eerst zal ontstaan. In fase drie ontstaan verbindingen tussen de verschillende bestuurslagen binnen hetzelfde domein.

4.1.1.4 Horizontal integration

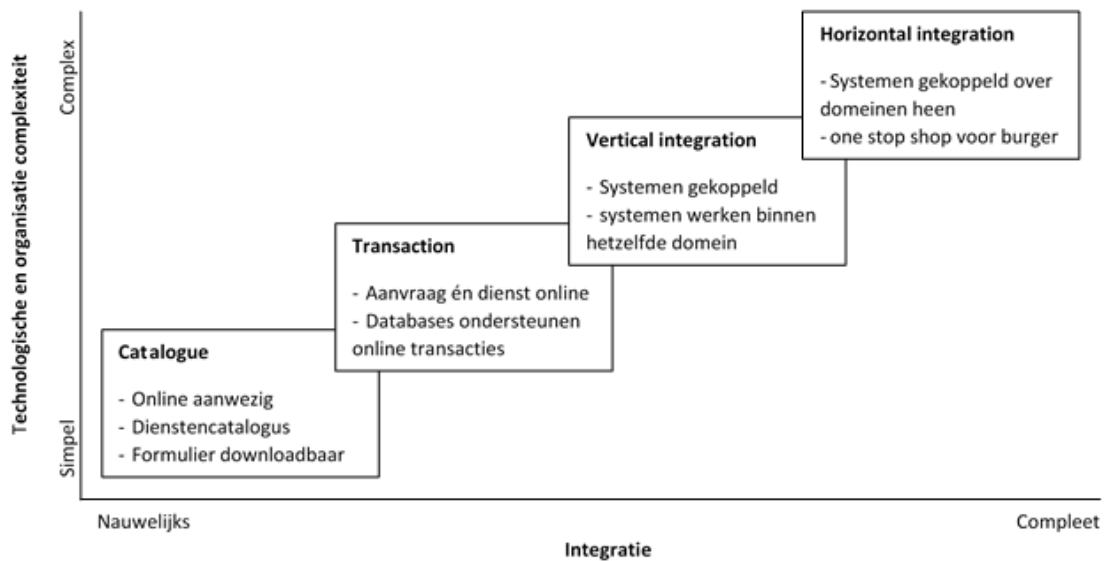
Daar waar in de derde fase sprake is van integratie van verschillende bestuurslagen binnen hetzelfde domein is er in deze vierde fase sprake van integratie van verschillende domeinen. Iedere overheidsdienst zal de burger zo goed mogelijk van dienst willen zijn. De burger die op zoek is naar een bepaalde dienst is vaak, al dan niet bewust, op zoek naar meerdere diensten.

Door een horizontale integratie tussen verschillende bestuurslagen én verschillende domeinen kan de burger beter bediend worden. Zo kan bijvoorbeeld iemand die, op basis van een aanvraag voor een sociale huurwoning contact opneemt met zijn gemeente, gewezen worden op zijn recht op een tegemoetkoming in de vorm van huurtoeslag of zorgtoeslag door de belastingdienst. Zodra databases van verschillende bestuurslagen en diensten met elkaar communiceren en gegevens uitwisselen over alle mogelijke denkbare domeinen is er sprake van volledige (verticale en) horizontale integratie.

Layne en Lee (2001) waarschuwen voor een aantal valkuilen. Zo is er het punt van universele toegang. Het concept van e-government gaat uit van een grote mate van internet gebruik door de burger. Het risico bestaat dat e-government zo ver doorgevoerd wordt dat dit ten koste gaat van de dienstverlening omdat niet iedereen gebruik van internet kan of wil maken. Men moet in het achterhoofd houden dat 100% van de burgers gebruik moet kunnen blijven maken van de diensten die verleend worden. Er zal altijd een bepaald gedeelte van de dienstverlening plaats vinden buiten de elektronische overheid. Publieksbalies en telefooncentrales zullen dan ook moeten blijven bestaan. Het idee dat het gebruik van internet leidt tot een universele toegang tot diensten is dan ook onjuist (Layne & Lee, 2001, p 134).

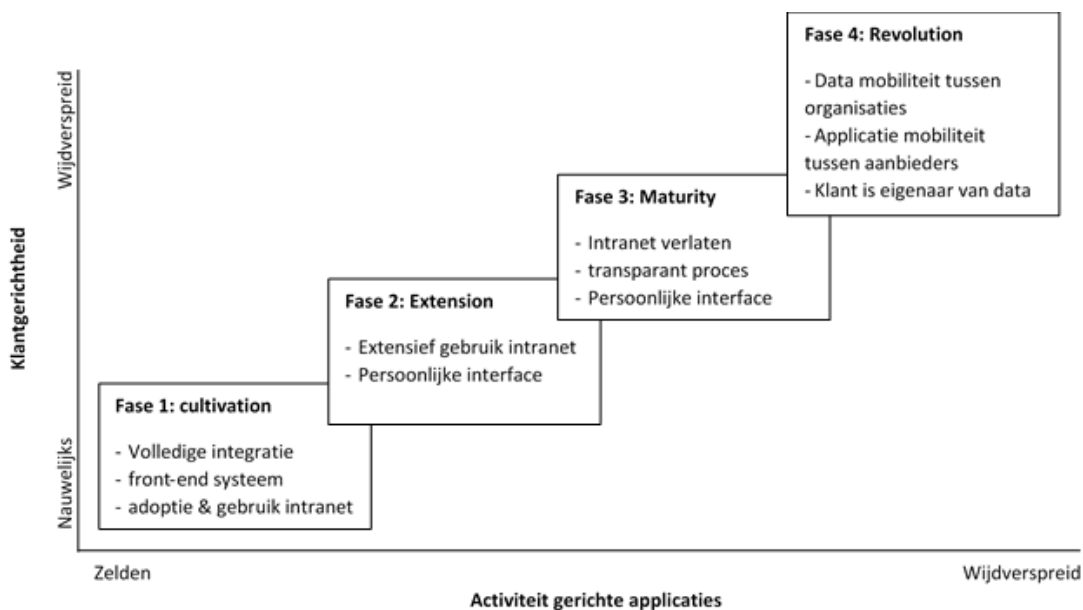
Een tweede valkuil is het doel van het ontwikkelen van e-government. Het meest gehoorde argument van een kleine en efficiënte overheid. Dit is echter een intern motief. Bij het uitrollen van het model moet er voldoende rekening gehouden worden met de eisen en wensen van de gebruikers, de burgers die ze bedienen (Layne & Lee, 2001, p 135).

Op de volgende pagina is het model van Layne & Lee (2001) grafisch weergegeven (overgenomen uit Layne & Lee, 2001, p 124).



4.1.2 PUBLIC SECTOR PROCESS REBUILDING MODEL

Het model van Layne & Lee (2001) richt zich op e-government als veranderproces gedacht vanuit de mate van integratie en technologische en organisatie mogelijkheden. Het PPR model benadert e-government op een andere manier, het model richt zich op het front-end van e-government. Het richt zich op de digitalisering van de dienstverlening vanuit het oogpunt van de eindgebruiker, los van eventuele organisationele veranderingen of problemen van de overheid (Andersen & Hendriksen, 2006, p 246). Om het voor de lezer mogelijk te maken de grafische weergave van beide modellen met elkaar te vergelijken volgt hier eerst de grafische weergave van het model (ontleend aan Andersen & Hendriksen, 2006 p 242), gevolgd door een toelichting (Andersen & Hendriksen, 2006, p 242 – 243).



4.1.2.1 Fase 1: Cultivation

Fase 1 gaat uit van de ontwikkeling naar een volledige (zowel horizontale als verticale) integratie van verschillende bestuurslagen en domeinen en de adoptie en gebruik van intranet (een intern bedrijfsnetwerk) waarbij er beperkt gebruik gemaakt wordt van front-end systemen voor klanten. Als er al gebruik gemaakt wordt van klantgerichte systemen dan zijn dit vaak formulieren die de klant kan printen, invullen en via de mail (scan) of fysiek in een envelop terug kan sturen.

Organisaties die zich in deze fase bevinden hebben moeite met het definiëren van de doelstelling voor het gebruik van internet in de organisatie. De gebruikers ervaren dergelijke organisaties als 'stroperig' vanwege het moeizame proces om een aanvraag in te dienen; met als gevolg dat de organisatie door de gebruiker als 'onbenaderbaar' bestempeld wordt. Een bijbehorend nadeel is het feit dat de afhandeling van een aanvraag lang duurt en dat het voor de gebruiker niet mogelijk is om de status van zijn aanvraag te achterhalen. Organisaties die zich in deze fase bevinden wachten eerst de volledige integratie af voordat de stap gezet wordt naar het aanbieden van een digitale interface naar de gebruikers van hun diensten.

4.1.2.2 Fase 2: Extension

In deze fase wordt extensief gebruik gemaakt van intranet en wordt meer gebruik gemaakt van een persoonlijke web user portaal voor de klantcontacten via het internet. De web interface is gericht op de gebruiker en niet zozeer op de overheid en de diensten zelf. Dit is het grootste verschil tussen fase 1 en 2. Er is een scherpe scheiding tussen 'onze data' en 'hun data'; dat is ten opzichte van fase 1 niet verandert. Wat ook niet verandert is het feit dat veel van de afhandeling nog 'manueel' gebeurt, dat wil zeggen dat het proces afgehandeld wordt met tussenkomst van ambtenaren. Hoewel er een user interface is die zich richt op de eindgebruiker werken deze nog met links en doorverwijzingen naar andere pagina's voor aanvullende informatie of diensten die deze specifieke dienst niet aanbiedt. Hierbij geldt dat hoe meer links een website heeft, hoe minder goed de gebruiker bedient wordt.

4.1.2.3 Fase 3 Maturity

In deze fase wordt het intranet verlaten, is er sprake van een transparant proces en een persoonlijke user-interface waar verzoeken afgehandeld worden. Het intranet en internet zijn met elkaar verweven waarbij het verlagen van de kosten van de gebruiker centraal staan. De user-interface levert direct de gevraagde relevante informatie van andere organisaties aan de gebruiker, inplaats van door te verwijzen zoals in fase 3 het geval was. De website is gericht op het oplossen van problemen en verzoeken en niet meer zozeer op het presenteren en aanleveren van informatie. Self service is het sleutelwoord in deze fase; en daar waar dat niet mogelijk is wordt duidelijk en helder aangegeven hoe men moet handelen.

4.1.2.4 Fase 4: Revolution

In deze fase vallen alle grenzen weg; zowel het aanvragen van diensten als de onderliggende data is vrij beschikbaar bij alle dienstverlenende instanties. In deze fase kan de klant de verschillende stappen die zijn genomen in het kader van zijn verzoek online via het internet volgen; zo kan hij real time zien hoe ver men gevorderd is met het afhandelen van zijn verzoek. Het internet wordt in deze fase niet gezien als middel om data te verzamelen ten gunste van de overheid; de data en de

ontwikkeling van de bijbehorende databases wordt gericht op de eindgebruiker. De eindgebruiker zelf wordt of blijft eigenaar van de data die het proces van zijn aanvraag genereert.

4.1.3 E-GOVERNMENT SERVICE DELIVERY

Het derde en laatste model is het e-government service delivery (EGSD) model van Affisco en Soliman (2006). Dit model neemt de relatie met de overheid als startpunt. Er zijn vier verschillende relaties te onderscheiden government tot citizen (G2C), government tot business (G2B), government to government (G2G) en meer recent Government to employees (G2E) (Snellen & Thaens, 2012, p 3). Dit model wijkt sterk af van de vorige twee modellen. Daar waar het stages of growth model van Layne en Lee (2001) en het PPR-model van Andersen en Hendriksen (2006) uitgaan van een lineaire, evolutionaire ontwikkeling richting een eindstadium kent het EGSD-model deze groei niet. Het model erkent dat een bepaald ontwikkelstadium, niet zijnde het mogelijke eindstadium, in bepaalde gevallen volstaat. Affisco en Soliman pleiten dan ook voor een strategisch portfolio van instrumenten (Affisco & Soliman, 2006, p 15). Het model is gebaseerd op een model afkomstig uit het bedrijfsleven bestaande uit een logisch plan voor de implementatie van nieuwe producten en diensten. Het kent vier basiselementen en drie integratieve elementen die helpen de basiselementen te combineren (Heskett, 1986 in Affisco & Soliman, 2006, p 16). Onderstaand volgt eerst de toelichting van de verschillende elementen, afgesloten met een grafische weergave van het model (Affisco & Soliman, 2006, p 16 – 20).

4.1.3.1 Basiselement 1: Market segmentation

Het model start met het segmenteren van de markt. Elk segment stelt een groep consumenten voor die voldoende overeenkomst vertonen om daadwerkelijk als 'groep' gezien te worden. Hierbij worden de eerdergenoemde externe relaties met de overheid als groep genomen (G2E valt af). Vervolgens moeten strategische keuzes gemaakt worden welke segmenten lucratief genoeg zijn om je producten en diensten op te richten. Binnen de marktsegmenten moet gezocht worden naar specifieke doelen waarop significante kostenreductie mogelijk is.

4.1.3.2 Integratief element 1: Differentiation

Differentiatie betreft het ontwikkelen van onderscheidende kenmerken die het ene product of dienst van het andere onderscheiden. Dit is niet natuurlijk en lijkt niet noodzakelijk voor een overheid. Een overheid kent immers geen concurrenten waardoor ontwikkelingen traag gaan of niet van de grond komen, dergelijke ontwikkelingen komen immers vaak pas tot ontwikkeling als er druk van buitenaf uitgeoefend wordt. Tussen de manieren waarop producten en diensten geleverd worden vindt concurrentie plaats tussen de digitale productie en conventionele productie van goederen en diensten. Op dit vlak kunnen strategische keuzes gemaakt worden waarbij enerzijds de karakteristieken van de marktsegmenten en anderzijds de kostenreductie factoren zijn die vergeleken moeten worden.

4.1.3.3 Basis element 2: Service mode development

Dit proces is sterk gerelateerd aan de stappen uit de eerder gepresenteerde groeimodellen. Het proces neemt één van de vier gepresenteerde vormen aan: aanwezigheid, interactie, transactie of verandering. Het onderscheidende kenmerk is

het ontbreken van een lineaire groei. De ontwikkeling kan sprongen doormaken waarbij stappen zonder problemen overgeslagen kunnen worden.

4.1.3.4 Integratief element 2: Leverage of value

Leverage of value is een eenvoudig concept: De service mode en de operation strategy (komt later aan bod) moeten zodanig in evenwicht zijn dat de gebruiker het gevoel heeft dat de waarde van het afgenomen product of dienst groter is dan de kosten van het product of de dienst. Voorbeelden van in te zetten technieken zijn: digitaal werken, dit scheelt de gebruiker een boel post verwerking, tripjes naar overheidsdiensten etc. Ook het verspreiden van vraag- en aanbod pieken, met eliminatie van de bij pieken horende ergernissen van wachttijden of een trage afhandeling van een aanvraag, zorgt voor een groter gevoel van waarde van het product of de dienst.

4.1.3.5 Basis element 3: Operations strategy redesign

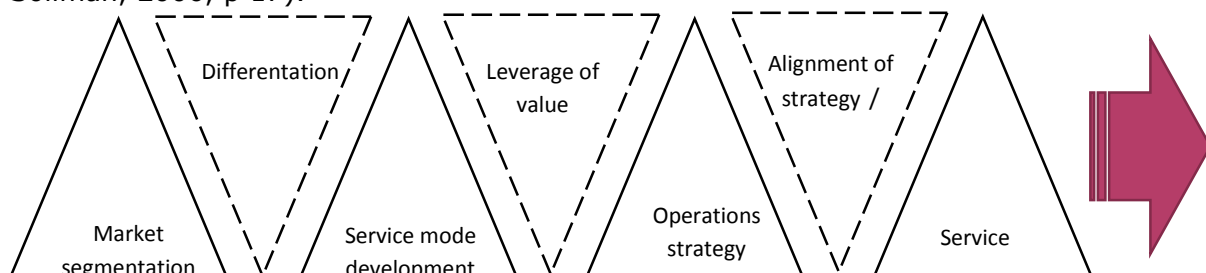
Om succesvol de strategie te veranderen moet gefocust worden op de strategisch belangrijke elementen. In het geval van een overheidsdienst is dat klanttevredenheid. Klanttevredenheid wordt bereikt door een vriendelijke benadering, een snelle levering van de diensten, lage kosten van de dienst, de beschikbaarheid en mogelijk een unieke aanpak bij de dienstverlening.

4.1.3.6 Integratief element 3: Alignment of strategy / system

Door de voordelen van het self service systeem te promoten ontstaat er bekendheid en wordt het hopelijk ook vaker gebruikt dan het conventionele systeem. Hiermee wordt de uitgestippelde strategie in lijn gebracht met de gewenste werkelijkheid. Hier wordt de basis gelegd voor een vicieuze cirkel waarbij de gebruiker steeds terug keert bij het self service portaal omdat hij hier goede ervaringen mee heeft. Een bijkomend voordeel is de mond tot mond reclame van de tevreden klant waardoor meer mensen het systeem zullen proberen. Als dit hun ook bevalt zullen ook zij meer gebruik maken van het systeem en hun vrienden en bekenden wijzen op het bestaan ervan enzovoorts enzovoorts.

4.1.3.7 Basis element 4: service delivery

Als alle voorgaande elementen doorlopen zijn ben je aangekomen bij het punt waar de dienst ook daadwerkelijk verleend wordt aan de klant. Zoals eerder geschetst kunnen tussenstappen overgeslagen worden omdat ze in dat specifieke geval niet van toepassing zijn. Maar in dit model eindigt elk initiatief hier, op het punt waar de transactie tussen de overheid en de gebruiker plaats vindt, waar de service geleverd wordt. Ook dit model kan visueel weergegeven worden: (ontleend aan Affisco & Soliman, 2006, p 17).



4.2 DIENSTVERLENING

In de drie modellen die hiervoor aan bod gekomen zijn vormt geïntegreerde dienstverlening het eindstadium van de ontwikkelingen. Deze integratie was vooral gericht op de organisaties en processen van de dienstverlenende instanties. Een tweede stroming die in de literatuur waargenomen wordt is het betrekken van de burger vanuit de gedachte dat e-government tot stand komt vanuit de organisatie zelf: *"without a plan for marketing the convenience, ease and safety of online services, the goal of achieving 80% adoption rate by citizens for certain e-government services will remain a dream"* (Kurtz, Cole & Cole in Reddick, 2010, p 17). Het leveren van diensten is één van de weinige punten waarop direct contact tussen de burger en de overheid plaats vindt. Het is dan ook niet vreemd dat juist deze dienstverlening veel aandacht krijgt in beleidsprogramma's. Deze programma's zijn erop gericht om de dienstverlening te verbeteren en aan te passen aan de vraag.

Als gevolg van decentralisatie, schaalvergroting en het streven naar efficiëntie die voortkomen uit NPM hervormingen is juist de dienstverlening onder druk komen te staan (Dijkshoorn, 2009, p 2). Toch blijkt dat e-government niet per definitie tot kostenreductie zal leiden. Het omslagpunt ligt op het moment dat minimaal 30% van de burgers gebruik maakt van elektronische dienstverlening (Kurtz, Cole & Cole in Reddick, 2010, p 18).

Recent is er aandacht ontstaan voor gepersonaliseerde dienstverlening waarbij de behoeften van de burgers centraal komen te staan in het ontwerpen van dienstverlening processen (Homburg, Dijkshoorn & Thaens, 2013, p 431). Onder gepersonaliseerde elektronische dienstverlening moet verstaan worden het combineren van bestaande persoonlijke informatie zoals naam, adres en burgerservicenummer met informatie afkomstig van publieke dienstverleners met als doel het leveren van een specifieke dienst (Dijkshoorn, 2009, p 3).

4.2.1 KIEZEN VOOR ELEKTRONISCHE DIENSTVERLENING

Waarom kiezen overheden voor het invoeren van elektronische dienstverlening? In deze paragraaf staat deze vraag centraal. Homburg, Dijkshoorn & Thaens (2013) hebben onder Nederlandse gemeenten een onderzoek uitgevoerd hoe verschillende processen en modererende factoren gerelateerd zijn aan de adoptie van gepersonaliseerde elektronische dienstverlening. Hierna volgen de belangrijkste waarnemingen (Homburg, Dijkshoorn & Thaens, 2013, p 441 – 443).

Gemeenten ervaren druk uit hun omgeving om hen ervan te overtuigen gepersonaliseerde elektronische dienstverlening te adopteren. Dit proces kan versterkt worden door bijvoorbeeld een externe (onverwachte) gebeurtenis. Gemeenten reageren op deze druk uit de omgeving door op zoek te gaan naar kennis, inspiratie en suggesties gerelateerd aan gepersonaliseerde elektronische dienstverlening, zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Bijvoorbeeld door mobiliteit van personeel en de inhuur van externe adviseurs. De verspreiding en het verzamelen van kennis binnen de organisatie vindt zo sneller plaats. Bij adopters ziet men dat bewust gezocht wordt naar mensen die kennis van andere afdelingen of

andere organisaties met zich meebrengt. Niet adopters zijn minder actief op zoek naar dergelijke mensen.

De modellen die eerder aan bod kwamen gaan uit van een interne motivatie binnen een dienst om te komen tot gepersonaliseerde elektronische dienstverlening. Het onderzoek van Homburg, Dijkshoorn en Thaens (2013) toont aan dat onder andere druk van buitenaf en kennis belangrijke factoren zijn bij de adoptie van elektronische dienstverlening (Homburg, Dijkshoorn & Thaens, 2013, p 445).

5

CONCEPTUEEL MODEL

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek vormgegeven. In de volgende paragrafen wordt uiteengezet hoe de theorie uit het vorige hoofdstuk gebruikt wordt; het conceptuele model. Het conceptuele model is niet direct meetbaar. Om dit mogelijk te maken zal er eerst een methodiek om te meten gekozen moeten worden. Vervolgens moeten de variabelen uit het conceptueel model meetbaar gemaakt worden. Het hoofdstuk geeft inzicht in het *wat*, *wie* en *hoe* van het onderzoek.

5.1 CONCEPTUEEL MODEL

In het vorige hoofdstuk is de theorie die in het kader van dit onderzoek relevant is besproken. Om de volgende stappen te kunnen zetten moeten de besproken theoretische begrippen met elkaar in verband gebracht worden. De verzameling kernbegrippen en het veronderstelde verband tussen de begrippen vormt het conceptueel model.

5.1.1 KENNIS OVER INTERNETVAARDIGHEDEN

In Nederland is veel kennis beschikbaar over de internetvaardigheden van haar burgers. Het Centraal Bureau voor de Statistiek houdt bijvoorbeeld gegevens bij waaronder de internetvaardigheid van personen (www.statline.cbs.nl). Ook in de media komen soms berichten voorbij waaruit blijkt dat we in Nederland veel kennis hebben over de internetvaardigheden van mensen bijvoorbeeld in het artikel "31% mensen zonder internet jonger dan vijftig jaar" (<http://www.nu.nl>, geraadpleegd op 22 mei 2015). Deze kennis is vrij beschikbaar en kan door iedereen geraadpleegd worden. Daarnaast hebben de medewerkers die het beleid uitvoeren (bijna) dagelijks contact met de eindgebruikers waarbij gebruikservaringen ongetwijfeld aan bod komen. Het is dan ook aannemelijk dat beleidsmakers beschikken over deze kennis.

5.1.2 E-GOVERNMENT BELEID

De publieke dienstverlening verplaatst zich in Nederland steeds meer van fysieke balie naar een virtuele balie. Dienstverlenende instanties hebben meer en meer een 'mijn....' pagina: mijnbelastingdienst, mijnUWV en mijndenhaag.nl om er maar een paar te noemen. Veel zaken kunnen 24/7 geregeld worden via het internet. Bij het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, het UWV, is het zelfs niet meer mogelijk om op eigen gelegenheid bij een fysieke balie langs te gaan; hiertoe moet iemand een uitnodiging ontvangen hebben via zijn UWV account. Deze digitalisering zet zich steeds verder door. Een recent voorbeeld vormt de digitalisering van het fenomeen ondertrouw (<http://www.elsevier.nl>, geraadpleegd op 16 september 2015). Het Nederlandse beleid over service delivery ofwel publieke dienstverlening is in beweging. De trend is om meer en meer fysieke diensten ofwel ook via het internet aan te bieden of, in sommige gevallen uitsluitend via internet.

5.1.3 DOORWERKING

Het is de verwachting dat de kennis over internetvaardigheid doorwerkt op het beleid over service delivery. Er zijn vier verschillende manieren waarop deze doorwerking plaats kan vinden. Ten eerste kan de kennis leiden tot een directe, zichtbare, verandering van het beleid met betrekking tot service delivery. Dit is directe doorwerking. Doorwerking kan ook op een graduele, een geleidelijke manier gebeuren. Het kan ook zo zijn dat de beschikbare kennis de manier waarop naar service delivery beleid gekeken wordt verandert. Deze veranderde kijk op het beleid zorgt niet voor een directe verandering van het beleid maar kan op termijn een graduele verschuiving van het beleid tot gevolg hebben.

De kennis over internetvaardigheden kan er ook voor zorgen dat het onderwerp internetvaardigheden op de agenda van het service delivery beleid geplaatst wordt. Hiermee wordt het onderwerp internetvaardigheden bespreekbaar gemaakt en wordt het deel van het debat over service delivery.

Als laatste kan kennis over internetvaardigheden gebruikt worden om de machtspositie van één of enkele spelers in het service delivery debat te versterken. De kennis kan ook gebruikt worden om politieke doelen in relatie tot het service delivery beleid te bereiken.

5.1.4 VERBANDEN

In de vorige paragrafen zijn kort de losse begrippen aan bod gekomen. In deze paragraaf worden de verbanden tussen deze begrippen gelegd. Deze verbanden worden eerst in woord gelegd om daarna in een model verbeeld te worden.

Het is de verwachting dat kennis over de internetvaardigheid van mensen doorwerkt op de elektronische dienstverlening. In een model ziet dat er als volgt uit:



Vier vormen van doorwerking:

1. Directe doorwerking
2. Conceptuele doorwerking
3. Agenderende doorwerking
4. Politieke doorwerking

5.2 OPERATIONALISERING, HET WAT

De begrippen uit het bovenstaande model zijn op dit moment niet waarneembaar in de werkelijkheid. Dit is echter wel een voorwaarde om in het kader van dit onderzoek bruikbaar te zijn. In deze paragraaf wordt beschreven onder welke voorwaarden de begrippen in de realiteit van toepassing zijn. Om dit mogelijk te maken wordt er gewerkt met indicatoren van de begrippen: *“een zintuiglijk waarneembaar fenomeen dat ons informatie verschaft over het (niet direct waarneembare) verschijnsel dat met het te definiëren begrip wordt bedoeld”* (Verschuren en Doorewaard, 2007, p 143). Dit proces van kiezen en omschrijven van indicatoren van de gekozen begrippen wordt operationaliseren genoemd. *“Operationaliseren geeft de onderzoeker aanwijzingen voor empirisch onderzoek; het vertelt wat de onderzoeker gaat onderzoeken of meten”* (van Thiel, 2015, p 55).

Bij het operationaliseren van de begrippen worden drie stappen doorlopen. De begrippen uit het theoretisch kader zijn complex en veelomvattend. In het onderzoek moeten dan ook keuzes gemaakt worden, welke elementen meegenomen worden in het onderzoek en welke niet (van Thiel, 2015, p 56). Deze keuzes moeten uiteraard inzichtelijk gemaakt worden. Dit inzichtelijk maken gebeurt door ten eerste het begrip te voorzien van een definitie in het kader van dit specifieke onderzoek. Deze definitie zorgt voor afbakening. Vervolgens wordt de verschijningsvorm van het begrip in de empirie beschreven in de vorm van indicatoren of waarden. Als laatste zal beschreven worden wat daadwerkelijk in de empirie gemeten wordt.

5.2.1 KENNIS OVER INTERNETVAARDIGHEDEN

In het kader van dit onderzoek wordt onder kennis over internetvaardigheden verstaan de mate waarin de medewerker beschikt over impliciete dan wel expliciete kennis over internetvaardigheden en hoe deze kennis ingezet wordt binnen de organisatie. Met andere woorden: wat weten de medewerkers over internetvaardigheden van gebruikers en wat wordt er binnen de organisatie met deze kennis gedaan?

Uit bovenstaande definitie kunnen drie indicatoren worden afgeleid:

- **Expliciete kennis over internetvaardigheden:** informatie over de internetvaardigheden van gebruikers die is vastgelegd in de vorm van rapporten, grafieken, boeken, artikelen et cetera
- **Impliciete kennis bij de medewerker:** De expliciete kennis zal bij de taakuitoefening een interactie vertonen met de ervaringen, vaardigheden en attitude van de medewerker. Als gevolg van deze interactie zal de medewerker bepaalde uitspraken en voorspellingen doen die uiteindelijk tot beslissingen leiden.
- **Kennisconversie in de kennispiraal:** De organisatie leert als gevolg van sociale interactie tussen de beschikbare expliciete kennis en de impliciete kennis binnen de groep medewerkers waaruit de organisatie bestaat. Deze interactie, ofwel het leren, vindt plaats door verschuivingen in de kennisconversies.

In de laatste stap, stap 3, wordt voor bovenstaande indicatoren bepaald welke waarde tijdens het onderzoek in de empirie gemeten wordt:

- Expliciete kennis over internetvaardigheden wordt gemeten door de respondent te vragen naar de herkomst van zijn kennis over internetvaardigheden bij gebruikers. Om richting te geven aan de vraag wordt expliciet gevraagd naar kenmerken die behoren bij expliciete kennis.
- Impliciete kennis over internetvaardigheden wordt gemeten door te vragen naar de persoonlijke ervaringen, vaardigheden en attitude / houding van de medewerker ten opzichte van de internetvaardigheden van de gebruiker.
- De kennisconversie in de kennisspiraal wordt gemeten door de respondent te vragen naar zijn of haar perceptie van het proces dat wordt doorlopen om te komen tot elektronische dienstverlening. Hierbij wordt in de vraagstelling specifiek aandacht besteed aan de vier onderscheiden kennisconversies.

5.2.2 DOORWERKING

In het kader van dit onderzoek wordt doorwerking als volgt gedefinieerd: de vorm waarin kennis over internetvaardigheden bij gebruikers een effect heeft op de elektronische dienstverlening. In deze definitie is één indicator te herkennen; namelijk de vorm van doorwerking. Kennis zal op één of andere manier een effect hebben op de keuzes in het aanbieden van elektronische dienstverlening die de organisatie maakt. Hierbij zijn vier verschillende vormen denkbaar:

1. Directe doorwerking: er is sprake van een direct verband tussen kennis en elektronische dienstverlening.
2. Conceptuele doorwerking: Kennis over internetvaardigheden van de gebruiker heeft de opvattingen over elektronische dienstverlening binnen de organisatie al dan niet veranderd.
3. Agenderende doorwerking: kennis over internetvaardigheden van de gebruiker heeft elektronische dienstverlening al dan niet op de agenda gezet.
4. Politiek strategische doorwerking: kennis over internetvaardigheden van de gebruiker wordt strategisch ingezet om doelen te halen.

De vier vormen van deze indicator dienen voorzien te worden van waarden om in de empirie te kunnen meten:

- Directe doorwerking wordt gemeten door de respondenten te vragen naar de mate waarin kennis over internetvaardigheden van de gebruikers opgenomen is in de elektronische dienstverlening van de organisatie.
- Conceptuele doorwerking wordt gemeten door de respondenten te vragen naar hun perceptie van de veranderde opvattingen of houding van de organisatie ten aanzien van elektronische dienstverlening als gevolg van kennis.
- Agenderende doorwerking wordt gemeten door de respondenten te vragen naar hun perceptie van de mate waarin kennis opgenomen is in de agenda van de organisatie.
- Politiek strategische doorwerking wordt gemeten door de respondenten te vragen of naar hun mening kennis ingezet wordt om strategische doelen te halen.

In de volgende samenvattende tabel worden de centrale begrippen, indicatoren en waarden (in de vorm van empirische vragen) overzichtelijk weergegeven.

| Centraal begrip | Indicatoren | Vragen empirie |
|----------------------------------|---|---|
| Kennis over internetvaardigheden | 1. Expliciete kennis over internetvaardigheden | 1.1. Hoe komt de medewerker aan zijn kennis over de internetvaardigheden van gebruikers 1.2. Staat deze informatie ergens beschreven. 1.3. Is deze informatie overdraagbaar aan anderen. 1.4. Heeft de medewerker het gevoel dat de organisatie voldoende kennis heeft over de gebruiker. |
| | 2. Impliciete kennis bij de medewerker | Bij onderstaande vragen dient de medewerker zich bij de beantwoording in te leven in de belevingswereld van de gebruiker. 2.1. Wat zijn de ervaringen van de medewerker met betrekking tot internetvaardigheden 2.2. Welke vaardigheden gebruikt de medewerker met betrekking tot internetvaardigheden 2.3. Wat is de houding van de medewerker ten opzichte van het internetvaardigheden |
| Doorwerking | 3. Kennisconversie in de kennisspiraal <ul style="list-style-type: none"> • Socialisatie • Externalisatie • Combineren • Internalisatie | 3.1. Worden EDV producten regelmatig met een klantenpanel besproken. 3.2. Worden producten daarbij geëvalueerd en verbeterd samen met de gebruiker. 3.3. Wordt bij het ontwikkelen van EDV producten gewerkt met vastgelegde veronderstellingen, modellen et cetera. 3.4. Wordt bij het ontwikkelen van EDV producten geput uit de kennis en ervaring van de medewerkers en wordt dit vastgelegd. 3.5. Wordt kennis tussen verschillende disciplines uitgewisseld of gecombineerd tot nieuwe inzichten. |
| | 4. Vorm van doorwerking: <ul style="list-style-type: none"> • Directe doorwerking • Conceptuele doorwerking • Agenderende doorwerking • Politiek strategische doorwerking | 4.1. Is kennis, opgedaan bij klantonderzoek, direct betrokken bij de vormgeving van EDV 4.2. Past de organisatie zich aan als gevolg van kennis opgedaan bij klantonderzoek 4.3. Heeft klantonderzoek de internetvaardigheid van de gebruiker op de agenda van de organisatie gezet 4.4. Is kennis ingezet om strategische doelen te halen. |

5.3 STEEKPROEFKADER, DE WIE

Het onderzoek is ook uitgevoerd; het resultaat van het onderzoek ligt immers voor u. In de vorige paragrafen is met name gekeken naar de *wat* van het onderzoek; in deze paragraaf wordt gekeken naar de *wie* ofwel de onderzoekseenheden die betrokken zijn bij dit onderzoek. Hierbij wordt gewerkt met een selectie oftewel een steekproef. "*Een steekproef (n) is een selectie uit een populatie (N) van onderzoekseenheden*" (Daniel, 2012 in van Thiel, 2015, p 57). Hierbij geldt wel een waarschuwing vooraf; onderzoekseenheden zijn niet alleen de mensen die betrokken worden bij het onderzoek maar ook de te onderzoeken casussen. Het trekken van een steekproef betekent het maken van keuzes. "*Onderzoekers moeten hun uiteindelijke keuze verantwoorden in het steekproefkader dat onderdeel uitmaakt van de onderzoeksopzet*" (van Thiel, 2015, p 58).

Het spreekt voor zich dat niet alle medewerkers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland betrokken zijn bij dit onderzoek. Er is gewerkt met een selecte steekproef waarbij gebruik gemaakt is van de zogenaamde snowball sample. Hierbij is binnen het netwerk van de onderzoeker één voor de hand liggend persoon benaderd en bereid gevonden om mee te werken aan dit onderzoek. Deze contactpersoon heeft hierbij op verzoek van de onderzoeker een aantal mogelijk geïnteresseerde respondenten benaderd via de email. Deze personen hebben op hun beurt ook weer een aantal andere mogelijke respondenten aangedragen.

Om de representativiteit van de steekproef te verbeteren is eerst gebruik gemaakt van een tweefasen steekproef. De respondenten die verkregen zijn met behulp van de snowball sample benadering zijn allen medewerkers die direct betrokken zijn bij het ontwikkelen en implementeren van de dienstverlening. Dit kan echter het onderzoek beïnvloeden. Om die reden wordt met behulp van stratificatie dit risico verkleind. Van de bevroegde respondenten is 50% verkregen via de snowball sample benadering, de overige 50% zijn door middel van een gestratificeerde aselecte steekproef. Hierbij zijn diverse medewerkers uit diverse lagen van de organisatie gevraagd om hun medewerking. De medewerker diende hierbij te beschikken over kennis over internetvaardigheden en over kennis over elektronische dienstverlening. Zodra aan beide voorwaarden werd voldaan was er sprake van een representatieve respondent. Op deze manier zijn 15 respondenten bereid gevonden aan het onderzoek mee te werken.

5.4 METHODE, HET *HOE*

In deze paragraaf wordt uitgebreid beschreven op welke manier het onderzoek plaats gevonden heeft. De onderzoeker heeft gestreefd naar een onderzoek wat analytische generaliseerbaarheid kent. Analytische generaliseerbaarheid wil zeggen dat het beschreven conceptuele model beproefd kan worden in een ander geval. Het is daarom belangrijk om alle stappen uitgebreid te beschrijven zodat deze herhaald kunnen worden door een andere onderzoeker in een ander geval.

De onderzoeker heeft voor een enkelvoudige casestudy gekozen. De keuze om het onderzoek bij één organisatie uit te voeren dient verantwoord te worden. Het is een pragmatische aanpak. De keuze is mede ingegeven vanuit het feit dat het onderzoek uitgevoerd wordt als afstudeeronderzoek. Dit brengt een groot aantal beperkingen met zich mee. Zo zijn tijd en geld beperkende factoren. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in de avonduren, tijdens verlof dagen of in de weekenden, naast een full time baan. Bovendien is het studiebudget wat mij beschikbaar gesteld wordt eindig.

Het onderzoek is uitgevoerd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, de dienst waar de onderzoeker zelf werkzaam is. Dat betekent dat er gebruik gemaakt kan worden van het persoonlijke netwerk van de onderzoeker. Het was dan ook een keuze die verband houdt met de persoonlijke situatie van de onderzoeker.

Het feit dat de onderzoeker zelf werkzaam is bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland kan tot problemen leiden; hoe hier mee omgegaan is wordt uitgebreid beschreven in de paragraaf betrouwbaarheid en validiteit. Echter, bij het trekken van de steekproef van de respondenten is hier al rekening mee gehouden.

Sandra van Thiel (2015) waarschuwt dat bij de keuze voor één casus de onderzoeker het gevaar loopt dat de casus en de te onderzoeken eenheid door elkaar heen gaan lopen. Een manier om dat te voorkomen is om het domein waarvoor de casus representatief is duidelijk te noemen. In dit geval is dat het domein van elektronische dienstverlening. De gevonden bevindingen gelden dan ook in principe alleen voor de onderzochte casus, maar zouden ook representatief kunnen zijn voor andere situaties in het domein van elektronische dienstverlening (van Thiel, 2015, p 109 – 110). Mogelijk is er sprake van replicatielogica (het is mogelijk om dit onderzoek te herhalen bij andere organisaties die elektronische diensten verlenen, waarbij min of meer dezelfde resultaten uit het onderzoek naar voren komen). Indien dit het geval blijkt te zijn wordt de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek vergroot.

Het onderzoek is uitgevoerd met gebruikmaking van één meetmoment. Hoewel er strikt genomen meerdere meetmomenten te herkennen zijn, waarover later meer, liggen deze momenten dicht bij elkaar. Het onderzoek heeft plaats gevonden in de maanden oktober 2015 tot en met februari 2016. Deze tijdsspanne is zodanig kort dat er gesproken moet worden van één meetmoment.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie, een zogenaamde driehoeksmeting waarbij drie verschillende onderzoeksmethoden aan de verzamelde data ten grondslag liggen; deze worden in de volgende paragrafen kort besproken.

5.4.1 WAARNEMINGEN VOORAF

Bij de uitvraag onder collega's van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is de vraag om informatie zo breed en algemeen mogelijk gesteld. Dit is een bewuste strategie geweest. Het doel van deze algemene vraagstelling was om een zo breed mogelijke scope te krijgen van de kijk van medewerkers op de vraag: 'Hoe werkt kennis over internetvaardigheden door binnen onze organisatie?' Het resulteerde, naast de gevraagde schriftelijke bronnen in opmerkelijke verhalen en observaties die door respondenten als 'niet waardevol' gekenmerkt werden, maar die voor het onderzoek zeer relevant blijken te zijn.

5.4.2 DOCUMENTENSCAN

Het onderzoek is gestart met een zogenaamde documentenscan. Hierbij is zoveel mogelijk schriftelijke informatie verzameld. Het verzamelen van de documenten heeft op twee manieren plaats gevonden. Ten eerste zijn een aantal medewerkers van de afdeling Klant Contact en Gegevensinwinning benaderd. Deze afdeling heeft primair tot doel het onderhouden van de klantcontacten en het ontwikkelen en beheren van alle communicatie en infrastructuur hier omheen. Het is dan ook te verwachten dat voor dit onderzoek relevante informatie bij deze afdeling beschikbaar is.

Ten tweede is gekeken naar de verschillende dossiers die op het intranet van RVO.nl beschikbaar zijn. Hierbij is met name gekeken naar dossiers 'expeditie RVO.nl' (2014), 'de expeditiebarometer (2014)' en de 'kennisagenda (2015)'. De keuze voor deze documenten is driedelig. Ten eerste zijn dit dossiers die voor iedere medewerker beschikbaar zijn. Ten tweede zijn dit documenten waaruit een duidelijk standpunt ten aanzien van elektronische dienstverlening blijkt. Ten derde zijn deze documenten voldoende recent om een representatief standpunt ten aanzien van elektronische dienstverlening te laten zien.

De informatie die vooraf verkregen is en de verkregen documenten worden gescand op de aanwezigheid van kennis omtrent internetvaardigheden. De aldus gevonden informatie vormt de basis van het ontwerp van een semi gestructureerd interview. Hierbij worden minimaal 15 medewerkers van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland bevroegd. Het doel van het interview is om te bepalen welke kennis over internetvaardigheden beschikbaar is bij de verschillende medewerkers en op welke manier de hun beschikbare kennis al dan niet doorgewerkt heeft op het organisatie standpunt ten aanzien van elektronische dienstverlening. Het bestuderen van de documenten zorgt ervoor dat meer gerichte, organisatie specifieke vragen gesteld kunnen worden.

5.4.3 INTERVIEW

De onderzoeker heeft ervoor gekozen om een semigestructureerde interviewtechniek toe te passen. Door deze techniek toe te passen wordt getracht structuur aan te brengen in de informatie die de respondent geeft. Door deze ordening aan te brengen kunnen antwoorden met elkaar vergeleken worden en kan op basis van de analyse van de resultaten een uitspraak gedaan worden over eventuele effecten die optreden als gevolg van de gelaagde aanpak van het onderzoek. Hierbij heeft het gesprek

plaats gevonden aan de hand van een interviewhandleiding die in de bijlage terug te vinden is.

5.5 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

Het onderzoek heeft plaats gevonden bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Hoewel het onderzoek niet in opdracht van de Rijksdienst is uitgevoerd brengt mijn positie bij deze dienst, zoals eerder al kort aangestipt, beperkingen met zich mee voor de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Om het onderzoek zuiver uit te kunnen voeren zijn er maatregelen getroffen om de beperkende factoren te verminderen, te verantwoorden en daar waar mogelijk uit te sluiten.

5.5.1 BETROUWBAARHEID

Een betrouwbaar onderzoek is een onderzoek dat herhaald kan worden. Om dit mogelijk te maken moet het onderzoek nauwkeurig en transparant opgezet en uitgevoerd worden. Om dit mogelijk te maken zijn in de bijlage zowel de respondentenlijst als de lijst met interview vragen opgenomen. De verslagen van de afgenomen interviews zijn op verzoek beschikbaar. Door de gestelde interview vragen alsmede de geïnterviewde respondenten op te nemen kan het onderzoek herhaald worden door de geïnterviewde respondenten nogmaals dezelfde vragen te kunnen stellen. Dit betekent uiteraard niet dat men dezelfde antwoorden zal geven; immers de tijd staat niet stil, evenmin als de omgeving van de respondent. Dit onderzoek richt zich onder andere op de kennis omtrent internetvaardigheden en elektronische dienstverlening. Bijna wekelijks verschijnen er onderzoeken in de media die betrekking hebben op deze internetvaardigheden of elektronische dienstverlening. Deze nieuwe informatie zal door de respondenten omgezet worden in kennis. Deze nieuwe kennis zal de antwoorden van de respondent, alsmede de resultaten van het onderzoek beïnvloeden.

5.5.2 INTERNE VALIDITEIT

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van drie methoden om data te verzamelen. Ten eerste zijn dit de observaties van de mensen die benaderd zijn om documenten aan te leveren. Deze observaties zijn willekeurige waarnemingen gedaan door medewerkers die vooraf niet geïnstrueerd zijn. De betrouwbaarheid van deze waarnemingen is echter groot. Het onderzoek richt zich immers op de vraag op welke manier de kennis bij de medewerkers doorwerkt op elektronische dienstverlening. Door deze vraag te introduceren, zonder veel context, worden mensen uitgelokt om de onderzoeker een eerste kijkje te geven in hun wereld. Op die manier is er een globaal beeld ontstaan van de beschikbare kennis, maar ook welke kennis men belangrijk vindt.

De interne validiteit van het onderzoek is vergroot door enerzijds de vraagstelling van het interview te baseren op de besproken theorie en anderzijds door informatie verkregen uit de aangeleverde en onderzochte documenten. De gebruikte definities en variabelen zijn afkomstig uit de theorie. In de vraagstelling is aansluiting gezocht tussen de theorie en de bestudeerde documenten om op die manier de vorm van doorwerking in de natuurlijke omgeving, de dagelijkse realiteit van de respondenten

te kunnen reconstrueren (van Thiel, 2015, p 106). De geformuleerde vragen hebben allen tot doel de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden om te voorkomen dat aspecten gemeten worden die in het kader van dit onderzoek niet relevant zijn.

Een tweede manier waarop de interne validiteit is vergroot is het gelaagde design van het onderzoek. Binnen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland zijn verschillende afdelingen actief. Daarnaast is er ook sprake van een organisatorische gelaagdheid, van directie tot secretariaatsmedewerker. Door respondenten te selecteren die zowel bij verschillende afdelingen werkzaam zijn, maar die ook verschillende rollen binnen de organisatie vervullen ontstaat een gelaagde opzet van het onderzoek (van Thiel, 2015, p 113).

5.5.3 EXTERNE VALIDITEIT

Externe validiteit heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek bij een andere partij. Het onderzoek richt zich op kennis over internetvaardigheden, doorwerking en elektronische dienstverlening. Hoewel aangenomen mag worden dat iedereen de beschikking kan hebben over dezelfde kennis over internetvaardigheden is dat in het kader van dit onderzoek niet getoetst. Ook de manier van doorwerking is niet getoetst bij andere overheden, dit geldt ook voor het elektronisch verlenen van diensten. Hoewel het in de lijn der verwachtingen ligt dat er sprake is van externe validiteit kan dit op voorhand niet met zekerheid gesteld worden. De resultaten van dit onderzoek zijn dan ook niet te generaliseren; hiervoor moeten meer cases onderzocht worden.

Empirie

6

CONTEXT EN ACHTERGRONDEN

Dit hoofdstuk opent met een beschrijving van het onderzoeksobject, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Voor een goed begrip van de resultaten van het onderzoek is het daarnaast noodzakelijk om meer inzicht te geven in het beleid dat ten grondslag ligt aan de vormgeving van de elektronische dienstverlening bij RVO.nl. Recent heeft een parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid plaatsgevonden. Dit onderzoek, uitgevoerd onder leiding van dhr. Elias uit forse kritiek op het gevoerde beleid en geeft tegelijkertijd een goed inzicht in het politieke denken over ICT bij de overheid.

6.1 DE RIJKSDIENST VOOR ONDERNEMEND NEDERLAND

6.1.1 DE ORGANISATIE

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Economische Zaken, ontstaan uit een fusie tussen voormalig Dienst Regelingen en Agentschap NL. Er werken ongeveer 3500 mensen. Het is dan ook een nieuwe organisatie die leert van het verleden en meekijkt naar alle toekomstige ontwikkelingen en mogelijkheden die zich voordoen in een veranderende samenleving (Kennisagenda, 2014, p 2).

De hoofdtaak van De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is het uitvoeren van beleid gericht op het versterken van de Nederlandse economie en de verduurzaming van onze maatschappij. Hierbij worden zowel burgers, ondernemers als andere overheden bediend. Tot de opdrachtgevers van RVO.nl horen uiteraard het ministerie van Economische Zaken maar ook andere ministeries zoals Infrastructuur en Milieu bijvoorbeeld. Ook decentrale overheden en de Europese Unie mag ze tot haar opdrachtgevers rekenen. De organisatie bestaat uit 5 directies en 5 afdelingen en werkt op de gebieden duurzaamheid, landbouw, innovatie en internationale samenwerking.

Binnen de overheid neemt De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland een unieke positie in. Zij voert werkzaamheden voor ruim 650 regelingen, subsidies, vergunningen en ontheffingen uit. Dit varieert van het verlenen van subsidies aan boeren tot octrooiverlening tot ondersteuning bij het verkennen van buitenlandse markten. Maar ook het Netherlands Space office maakt deel uit van De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. De omzet van de organisatie is zo'n € 400 miljoen waarbij alles gedaan wordt om Nederland concurrerder te maken.

RVO.nl is dan ook een jonge, grote ambitieuze organisatie waar een groot aantal medewerkers werken aan een groot aantal regelingen. De opdrachtgevers van RVO.nl zijn divers wat unieke uitdagingen voor de organisatie met zich meebrengt. Het is dan ook belangrijk voor de organisatie om voor zichzelf duidelijke en heldere doelen te stellen.

6.1.2 DOELEN VAN RVO.NL

De ambitie van de organisatie blijkt uit de doelen die zij zichzelf stelt. Ten eerste stelt zij zich tot doel om bij te dragen aan een economisch sterker Nederland en een duurzame samenleving. Hierbij voert zij het beleid ten aanzien van innovatie, duurzaamheid, landbouw en internationale samenwerking uit. Het tweede doel wordt herkend als gewaagd doel: "RVO.nl is in 2017 dé toonaangevende dienstverlener voor ondernemend Nederland" Om dit te kunnen bereiken worden de volgende kernwaarden en kernkwaliteiten herkend (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014 p 4).

| Kernwaarden | Kernkwaliteiten |
|--------------------|------------------|
| Elke dag beter | Klantgericht |
| Betrokken zakelijk | Deskundig |
| Resultaat voorop | Kosten efficiënt |
| Bewust bezig | Samenwerkend |

Deze hogere doelstellingen zijn meer concreet uitgewerkt in een strategie. Deze strategie kent twee pijlers:

| Werken met efficiënte ketens en optimale inzet van kennis | Partner in resultaat |
|---|--|
| Werken met gestandaardiseerde procesinrichting | Werken op basis van resultaatafspraken |
| Bundeling en flexibele inzet van kennis | Inzet en resultaten zijn meetbaar en inzichtelijk |
| Maximaal digitaal werken | Kennis en deskundigheid worden ingezet om de opdrachtgever te ondersteunen |
| Eén informatiearchitectuur | |

Dit onderzoek richt zich op de elektronische dienstverlening van de organisatie. In dat kader zijn de kernwaarde 'resultaat voorop' en de kernkwaliteit 'kosten efficiënt' relevant. Deze hogere doelstellingen van de organisatie zijn vertaald in een strategie waarbij gewerkt zal worden met een gestandaardiseerde procesinrichting waarbij het proces maximaal digitaal zal zijn binnen één informatiearchitectuur. Richting de opdrachtgever betekent dit dat gewerkt wordt op basis van resultaatafspraken en dat de inzet en resultaten, als gevolg van de elektronische dienstverlening, meetbaar en inzichtelijk zullen zijn.

6.1.3 ELEKTRONISCHE DIENSTVERLENING BIJ RVO.NL

Op dit moment wordt gewerkt aan één uitvoeringsplatform; het UP-RVO.nl. De ontwikkeling van dit platform volgt uit de ambities om maximaal digitaal te werken, één informatiearchitectuur, het werken op basis van resultaatafspraken en hiermee samenhangend het inzichtelijk en meetbaar maken van resultaten.

Het uitvoeringsplatform RVO.nl, ook wel het UP genoemd omvat zowel een klantportaal als een medewerkersportaal. In het platform speelt regelbeheersing een grote rol in het bewaken van het rechtmatig en doeltreffend toepassen van de wet- en regelgeving: in gelijke gevallen moet een gelijke behandeling volgen. Het regelbeheersingstraject zorgt binnen de organisatie voor 'koudwatervrees' omdat afhandeling van verzoeken gedeeltelijk zonder menselijk ingrijpen plaats zal vinden. Hierbij worden op twee vlakken problemen verwacht. Ten eerste is de regelgeving complex en mogelijk niet, moeilijk of onvoldoende te vangen in een automatiseringsproces. Ten tweede wordt betoogd dat de aanvragen uniek zijn en dat uniforme afhandeling om die reden niet mogelijk zal zijn. Het uitvoeringsplatform RVO.nl laat vanwege deze complexe discussie op zich wachten.

6.2 BELEID

De Nederlandse overheid heeft een visie op e-government, vastgelegd in beleidsdocumenten en actieprogramma's. Bekkers (2001) heeft een uitgebreide beschouwing gedaan van een drietal van deze beleidsdocumenten en actieprogramma's (De Digitale Delta, 1999; Contract met de Toekomst, 2000; Actieprogramma Overheidsloket 2000, datum onbekend). In de navolgende paragrafen wordt kort de inhoud van de programma's weergegeven. Als laatste komt de visie van het kabinet op 'de digitale overheid 2017' (Tweede kamer der Staten-Generaal, Informatie en communicatietechnologie, vergaderjaar 2012-2013) aan bod.

6.2.1 DE DIGITALE DELTA

De titel van het programma is afkomstig uit het rotsvaste geloof dat een excellente ICT basis voor de Nederlandse samenleving de oplossing is voor een aantal maatschappelijke problemen. ICT wordt gezien als essentieel voor de toekomstige welvaartspositie van Nederland. "Een overheid die de marktsector wil stimuleren meer gebruik te maken van ICT dient immers zelf het goede voorbeeld te geven" (De Digitale Delta in Bekkers, 2001, p 278). "De rol van de overheid is, naast het op ruime schaal beschikbaar stellen van overheidsinformatie, het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven; het verbeteren van het interne functioneren van de overheid door middel van ICT en het meer zichtbaar invulling geven aan de rol en voorbeeldfunctie van de overheid als marktpartij op de ICT-markt" (De Digitale Delta, 1999, p 55). Daarnaast stelt men zich tot doel dat in 2002 minimaal 25% van de dienstverlening via elektronische weg plaats moet vinden (Bekkers, 2001, p 278). Later wordt een nog ambitieuzer doel gesteld: 65% van de dienstverlening zou in 2007 online plaats vinden waardoor de lasten met 25% gereduceerd worden (ministerie van Binnenlandse Zaken, 2004).

6.2.2 CONTRACT MET DE TOEKOMST

De overheid en haar burgers krijgen door het gebruik van ICT een andere relatie met elkaar. Deze nieuwe relatie vraagt om een nieuw 'contract' tussen de burger en de overheid. Aan de basis van deze nieuwe relatie ligt keuzevrijheid, de vrijheid om te kiezen op welke manier de burger contact met de overheid wil hebben (Bekkers, 2001, p 278). Dit beleidsdocument hangt samen met het besef van de overheid dat zij niet alleen verantwoordelijk is voor het beleid wat gevormd wordt, maar dat beleidsvorming in een netwerk plaats vindt waarbij sprake is van horizontale verbanden tussen overheden, burgers en bedrijven (Koppenjan & Klijn, 2004, p 2). Vanuit dit besef kan de overheid aangesproken worden op een aantal eisen (Bekkers, 2001, p 279):

- Bereikbaarheid: gelijke kansen voor iedere burger om toegang te krijgen tot de elektronische overheid en tot toegankelijke overheidsinformatie;
- Keuzevrijheid: de burger moet kunnen kiezen op welke manier hij de informatierelatie met de overheid wil vormgeven;
- Geloofwaardigheid: duidelijkheid verschaffen aan de burger over zijn rechten ten opzichte van de elektronische overheid;
- Participatie: de burger wijzen op de mogelijkheden van elektronische participatiemogelijkheden en de status hiervan.

6.2.3 PROGRAMMA OVERHEIDSLOKET 2000

Aanvankelijk was dit programma gericht op het inrichten en clusteren van bepaalde diensten rond een fysiek loket. Al vrij snel na de start van het programma en de opkomst van het internet sloeg het programma een virtuele weg in. De doelstelling van het programma is om vanuit het perspectief van de burger geïntegreerde publieke dienstverlening te realiseren. Deze dienstverlening wordt geclusterd rond vraagpatronen van de burger. De logica van de burger staat hierbij centraal. Het loket geeft hierbij niet alleen antwoord op de gestelde vraag maar werkt proactief door de burger te wijzen op andere mogelijkheden zoals subsidies en toeslagen. De ambitie is om zoveel mogelijk diensten op transactie niveau te leveren (Bekkers, 2001, p 279 - 280). Hierbij wordt de logica van het model van Layne & Lee (2001) gevolgd.

6.2.4 DE DIGITALE OVERHEID 2017

Het kabinet heeft zich in 2013 ten doel gesteld dat bedrijven en burgers uiterlijk in 2017 hun zaken met de overheid digitaal kunnen regelen. Hiermee hoopt men op:

- Een aantoonbare verbetering in kwaliteit van digitale overheidsinformatie en overheidsdienstverlening, met aandacht voor mensen die minder digivaardig zijn;
- Aanzienlijk minder administratieve lasten voor burgers;
- Belangrijke efficiencywinsten waardoor onder meer departementale taakstellingen makkelijker gehaald kunnen worden.

Men verwacht dat door het digitaal afhandelen van zaken tussen burger en overheid dat de relatie tussen beiden sterk zal verbeteren. Bovendien zal men minder regeldruk ervaren doordat processen sneller zullen verlopen. Daarnaast wordt de doelmatigheid verbeterd door het gebruik van ICT. Door een groter gebruik van het digitale kanaal

wordt bespaard op portokosten, drukwerk en het dubbel inwinnen, controleren en vastleggen van gegevens (Tweede kamer der Staten-Generaal, Informatie en communicatietechnologie 26 643 nr 280, vergaderjaar 2012-2013). Hierbij hoort de kreet "digitaal waar mogelijk en persoonlijk waar nodig" waarbij meer aandacht besteed wordt aan het centraal stellen van de burger bij het ontwikkelen van overheidsdiensten (Tweede kamer der Staten-Generaal, Informatie en communicatietechnologie 26 643 nr 289, vergaderjaar 2012-2013).

6.3 KRITIEK OP HET GEVOERDE BELEID, DE COMMISSIE ELIAS

De commissie Elias heeft een aantal ICT-projecten van de overheid onderzocht. Aan de hand van de onderzochte projecten wordt vastgesteld dat er onnodig belastinggeld wordt verspild. De commissie heeft getracht om oplossingen aan te dragen om herhaling van zetten bij toekomstige projecten te voorkomen. De commissie stelt in haar rapport het volgende: "Er is al veel gewonnen als niet alleen specialisten zich over ICT bij de overheid buigen, maar ook als gebruikers en degenen die zouden behoren toe te zien [2^e kamer] op inzet van overheidsgeld" (Eindrapportage commissie Elias, 2014-2015, p 5). Uit de rapportage komen in het kader van dit onderzoek ook de volgende relevante zaken naar voren:

- De beleidsambities van de Rijksoverheid worden niet waar gemaakt. "De beleidsambities zijn hoog en moeten dit ook zijn om niet de aansluiting te verliezen met de digitale samenleving die de Nederland inmiddels is. ICT kan de dienstverlening van het Rijk aan burgers, bedrijven en andere organisaties verbeteren" (Eindrapportage commissie Elias, 2014-2015, p 45). Binnen de Rijksoverheid ontbreekt het aan een centrale aansturing, de besluitvorming en verantwoordelijkheden zijn niet goed georganiseerd om de ambities op ICT-gebied voor elkaar te krijgen. Ze stelt voor om één minister verantwoordelijk te maken voor het beleid rond ICT-projecten en elektronische dienstverlening maar ook voor de gemeenschappelijke ICT-voorzieningen van de Rijksoverheid. Ze stelt ook voor om de besparingen die ontstaan door het toepassen van elektronische dienstverlening inzichtelijk te maken en hierover te verantwoorden. Het opmerkelijke van deze aanbevelingen is dat er juist sterk gestuurd wordt op centralisatie, daar waar decentralisatie op dit moment de politieke trend is (Eindrapportage commissie Elias, 2014-2015, p 13 - 14).
- De ICT-kennis van de overheid schiet tekort. Het blijkt dat echte ICT-specialisten moeilijk te vinden zijn. De Rijksoverheid moet zich dan ook de vraag stellen welke ICT-kennis echt essentieel is om in huis te hebben. Daarnaast blijkt dat de mensen die de Rijksoverheid in dienst heeft niet deskundig genoeg zijn om de gevolgen van hun voorstellen in de volle omvang te overzien; hierdoor ontstaat een groeiende kloof tussen beleidsafdelingen en ICT-afdelingen. De commissie stelt voor, naast het organiseren van specialistische opleidingen, om ICT een vast onderdeel te laten worden van de interne opleiding die alle Rijksambtenaren zouden moeten doorlopen. Binnen de Rijksoverheid dient iedereen voldoende kennis te hebben van ICT om de gevolgen van hun werk in te kunnen schatten (Eindrapportage commissie Elias, 2014-2015, p 16 - 17).
- Het ontbreekt de Rijksoverheid aan lerend vermogen. Er zijn zeer veel verschillende voorbeelden van ICT-projecten die misgaan; toch blijven dergelijke fouten zich voordoen. Rijksoverheid moet inzien én erkennen dat er veel dingen fout gaan. Het

belangrijkste is hierbij dat er een mentaliteitsverandering optreedt waarbij het gedrag en de werkwijze bij de betrokkenen verandert (Eindrapportage commissie Elias, 2014-2015, p 20).

7

WAARNEMINGEN

In de vorige hoofdstukken is gekeken naar de manier waarop dit onderzoek plaatsvindt, welke theorie een rol zou kunnen spelen, op welke manier theoretische leerstukken met elkaar verbonden zouden kunnen zijn en hoe dit meetbaar is in de werkelijkheid. Eens komt dan het moment dat deze meting ook plaats gaat vinden. In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze meting gepresenteerd. Hierbij wordt de structuur van het conceptuele model gevolgd. De navolgende waarnemingen zijn afkomstig uit zowel een documentenscan van de beschikbare relevante (beleids)informatie zoals deze opgeschreven is in rapporten en documenten maar ook uit de interviews die in het kader van dit onderzoek gehouden zijn.

7.1 KENNIS

Zoals we gezien hebben in hoofdstuk 2 zijn er twee vormen van kennis: kennis die is vastgelegd en kennis in de vorm van ervaringen die zich in de hoofden van de individuele medewerkers bevindt. In dit hoofdstuk worden beide vormen van kennis behandeld.

7.1.1 EXPLICIETE KENNIS

De expliciete kennis binnen de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is op verschillende manieren vastgelegd. Zo zijn er klanttevredenheidsonderzoeken beschikbaar waarin de ervaringen van klanten vastgelegd zijn. In het kader van dit onderzoek is gebruik gemaakt van een drietal onderzoeken die op verschillende momenten afgenomen zijn. Bij deze onderzoeken zijn verschillende methoden en steekproeven genomen waardoor de gegevens niet kwantitatief met elkaar vergeleken kunnen worden. De onderzoeken geven echter wel een beeld van de manier waarop de klant in de loop van de tijd (2008 tot en met 2015) tegen de elektronische dienstverlening van de organisatie aankijkt. In de volgende paragrafen volgen achtereenvolgens de belangrijkste resultaten uit deze onderzoeken gevolgd door het opgestelde beleid in de vorm van de kennisagenda. De ervaringen van de medewerkers sluiten het onderdeel expliciete kennis af.

7.1.1.1 Klanttevredenheid in 2008

Uit het onderzoek blijkt dat iets meer dan 15% van de respondenten het onduidelijk vindt welke stappen ze moeten nemen als ze bij LNV elektronisch een dienst willen afnemen. Op de vraag of LNV de doelgroepen goed informeert over haar elektronische dienstverlening komt geen eenduidig antwoord. Desondanks geeft 90% van de respondenten aan het (zeer) belangrijk te vinden om de website te raadplegen voor informatie. De behoefte aan elektronische dienstverlening blijkt groot te zijn, 75% van de respondenten geeft aan het belangrijk te vinden dat ze op internet een formulier in kunnen vullen. Ook bestaat de behoefte om via mail of chat in contact te kunnen treden (75%) en om de voortgang van een aanvraag te kunnen volgen (85%). Desondanks geeft 55% van de respondenten aan om direct vragen aan medewerkers te kunnen stellen. Ten aanzien van ontwikkelingen op het gebied van elektronische

dienstverlening geeft ongeveer 35% aan het zeer belangrijk te vinden om het eigen bedrijfssysteem te kunnen koppelen aan het systeem van LNV, 25% geeft aan dit niet belangrijk te vinden. Op de vraag of men betrokken wil zijn bij het ontwikkelen van diensten antwoord men neutraal (50%), 25% geeft aan betrokken te willen worden en 20% wil hier niet bij betrokken worden. Als laatste blijkt de wens voor zelfservice zeer groot te zijn (65%) onder met name agrariërs.

De respondenten is gevraagd naar de toekomst van elektronische dienstverlening. Hieruit komt naar voren dat een overgrote meerderheid één inlogcode wil om bij verschillende organisaties elektronische diensten af te nemen. Men doet dit het liefst via één digitaal loket voor verschillende diensten bij verschillende organisaties (60%). In 2008 blijkt 70% van de respondenten gebruik te maken van de elektronische diensten die LNV aanbiedt. Er zijn ook een aantal redenen om dat niet te doen. Deze variëren van slechte ervaringen tot het ontbreken van vaardigheden of een goede internetverbinding. Een sprekend citaat uit het rapport: "De website van LNV correspondeert niet goed met de pc van de respondent. Hij of zij geeft aan graag de administratie op orde te willen hebben, maar wordt hierdoor ernstig belemmerd. Indien het telefonische kanaal zou verdwijnen zal het bedrijf misschien gesloten moeten worden."

7.1.1.2 Klanttevredenheid in 2012

In 2012 heeft een onderzoek plaatsgevonden naar de relatie met de voormalige Dienst Regelingen (DR) en de dienst tracking & tracing. Hierna volgen, eveneens op hoofdlijnen de bevindingen uit dit onderzoek. Veel panelleden zien DR als een bureaucratische overheidsorganisatie die ver van het bedrijf afstaat. Eenvijfde geeft aan dat DR een organisatie is die hen persoonlijk kent, meedenkt en helpt. De panelleden wensen dat DR een meedenkende partner is (50%) waarbij minder nadruk op wetten en regels mag liggen en meer op het gebied van inlevingsvermogen. De panelleden geven aan dat ze in geval van problemen graag persoonlijk contact willen met een medewerker (55%). Hierbij heeft 44% de voorkeur voor telefonisch contact; 14% geeft aan via de mail contact te willen onderhouden met hun contactpersoon. Bij dit contact heeft 66% behoefte om gehoord en erkend te worden. Zo lang alles goed loopt geven de meeste panelleden aan dat de bestaande (digitale) dienstverlening voldoet.

Een ruime meerderheid (78%) heeft gebruik gemaakt van de dienst tracking & tracing waarbij de status van hun aanvraag gevolgd kon worden. Van de ondervraagde panelleden geeft 50% aan zeker weer gebruik te maken van Tracking & tracing, 36% overweegt het. 4% van de panelleden geeft aan deze dienst niet te gaan gebruiken.

7.1.1.3 Klanttevredenheid in 2015

In het eerste kwartaal van 2015 zijn binnen een aantal regelingen klanttevredenheidsonderzoeken uitgevoerd. Hierbij is niet specifiek naar de elektronische dienstverlening gekeken. Uit dit onderzoek komt naar voren dat men de informatie behorende bij de diverse regelingen onduidelijk vinden. Daarnaast is de doorlooptijd in alle gevallen te lang en vindt men de organisatie als geheel bureaucratisch. De telefonische bereikbaarheid komt ook naar voren als aandachtspunt, de wachttijden en keuzemenu's zijn te lang. Liever heeft men een contactpersoon met een direct telefoonnummer en mailadres. De individuele medewerkers worden over het algemeen als deskundig en behulpzaam beoordeeld.

Respondenten geven aan dat de communicatie te wensen overlaat. Soms worden mails niet beantwoord of moet aan de operator van RVO.nl uitgelegd worden welke stappen ondernomen moeten worden. Ook de onderbouwing van de besluiten kan beter, in sommige gevallen ontbreekt een motivering van het besluit (deze respondenten hebben een afwijzing gekregen). Het webloket vormt in sommige gevallen een probleem omdat het niet werkt en men toch een aanvraag wil doen. Men vraagt dan ook om de website sterk te verbeteren, de gebruiksvriendelijkheid wordt als ronduit slecht ervaren; ook de functionaliteit en opbouw van het aanvraagformulier zijn onduidelijk. Het blijkt dat het track & trace systeem niet voor alle regelingen bestaat terwijl er vraag naar is vanuit de klant.

In 2015 heeft een tweede onderzoek plaats gevonden hoe het klanttevredenheidscijfer verhoogd kan worden (Rentier, Tulic et al, 2015). Tijdens dit onderzoek is gebleken dat de bezoekers van de website relatief jong zijn en voornamelijk vrouw. Tevens blijkt uit de bezoekersstatistieken dat slechts 15% van de bezoekers de site voor een tweede keer of meer bezoeken. Het lijkt er daarnaast op dat de organisatie beperkt zichtbaar is voor de doelgroep. Dit wordt deels geweten aan het feit dat de organisatie net gefuseerd is en nog op zoek is naar een eigen identiteit. Ook uit dit onderzoek komt naar voren dat de organisatie transparanter mag zijn. Een belangrijke focus wordt door het onderzoek gelegd op social media en de bijbehorende reactiesnelheid die men verwacht. Deze blijkt heel hoog te zijn, binnen 10 tot 16 minuten werd een bericht op social media beantwoord. Het beheer van diverse sites laat echter te wensen over. Met name negatieve uitlatingen worden niet goed bewaakt wat slecht is voor het image van de organisatie. Verder geeft dit onderzoek hetzelfde beeld ten aanzien van de dienstverlening, de persoonlijke benadering en interactie met de klant.

7.1.1.4 De kennisagenda

In de kennisagenda van RVO.nl is een strategisch beeld geschetst van de kennisthema's die van groot belang zijn voor de organisatie en de kennisvragen die richtinggevend zijn voor het ontwikkelen en het onderhouden van de noodzakelijke kennispositie van RVO.nl. Hierbij is gezocht naar de trends die naar verwachting tussen nu en 2020 de grootste impact zullen hebben op de kennisthema's. Deze trends zullen naar verwachting ook de bestaande en nieuwe beleidsambities beïnvloeden. Het doel van de kennisagenda is om vast te stellen tot welke kennis de organisatie toegang dient te hebben in het perspectief van de huidige en toekomstige ontwikkelingen om de opdrachtgevers en andere stakeholders optimaal van dienst te kunnen zijn. RVO.nl heeft de rol van uitvoeringsorganisatie, de interface tussen de

opdrachtgever en de uiteindelijke doelgroep waar de effecten van het uitgevoerde beleid zichtbaar worden. Ze ziet voor zichzelf hierbij niet alleen een rol weggelegd in het vergaren van informatie om deze vervolgens te delen met de opdrachtgever maar ook een rol in de discussie rond grote trends en ontwikkelingen die van invloed zijn op de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering. (Concept Kennisagenda, 2014, p 2 – 6).

De snelheid waarmee de technologie zich ontwikkelt neemt toe en vraagt meer kennis van zowel de gebruiker als de maker. Vernieuwingen in diverse vormen van dienstverlening en verdergaande digitalisering maken toepassingen voor uiteenlopende doelgroepen mogelijk in nagenoeg alle sectoren. Toepassingen leiden niet alleen tot grotere doelmatigheid en doeltreffendheid maar ook tot sociale innovatie waarbij nieuwe netwerken, verbanden en clusters ontstaan. Digitalisering draagt bij aan de vermindering van energieverbruik.

Technologische ontwikkelingen volgen elkaar steeds sneller op en dat vraagt om meer, sneller en effectiever combineren van kennis en kunde uit verschillende sectoren. Daarmee vervagen de grenzen tussen sectoren en bedrijfstakken en ontstaan nieuwe verbanden, netwerken of clusters van sectoren. Bedrijven worden daarbij steeds kieskeuriger in wat ze zelf (blijven) doen en wat ze uitbesteden. Ook in innovatie. Bedrijven en kennisinstellingen werken samen aan gezamenlijke agenda's, op onderzoek en ook steeds meer op onderwijs. Dit vergt van de kennisinstellingen een zakelijke benadering met nadruk op valorisatie: wetenschappelijke kennis gebruiken voor praktische toepassingen en maatschappelijke problemen, waarbij ook de verdienmodellen van veel ondernemingen er anders uit gaan zien (Concept Kennisagenda, 2014, p 8). In het kader van dit onderzoek zijn een vijftiental respondenten benaderd waarbij een semigestructureerd interview afgenomen is. In de navolgende paragraaf worden de resultaten met betrekking tot de expliciete kennis gepresenteerd.

7.1.1.5 Beschikbare kennis over internetvaardigheden van gebruikers bij medewerkers

De kennis over internetvaardigheden van gebruikers hebben de respondenten over het algemeen in de praktijk opgedaan; slechts één respondent geeft aan hier een opleiding voor gevolgd te hebben. Veel van de kennis wordt opgedaan buiten RVO.nl om. Hierbij worden verjaardagsfeestjes en de geschreven media zoals kranten maar ook digitale media zoals nu.nl, facebook en twitter als bronnen genoemd. Hierbij proberen medewerkers zich een beeld te vormen van de huidige veranderende maatschappij en hoe mensen zich hierin opstellen, wie mee doet en wie buiten de boot valt. De manier waarop gepraat wordt over de organisatie of juist wat je *niet* hoort over onze organisatie schept een beeld wat heel erg waardevol is.

Sommigen gebruiken hun eigen persoonlijke ervaringen met elektronische dienstverlening als referentiepunt: "Als ik het snap, dan zal de persoon die achter de computer zit het ook wel snappen". Deze respondent gaf hierbij aan het niveau van onze gebruikers in te schatten op HBO+ omdat in haar beleving de gebruikers van de meeste van onze regelingen op dat niveau zullen opereren omdat onze aanvraagformulieren "best pittige vragen hebben". Bovendien "zijn we allemaal wel gebruikers van elektronische diensten."

Een andere respondent gaf aan dat hij voor het eerst met internet in aanraking kwam toen hij in 1999 bij de organisatie kwam werken. Daarvoor had hij wel te maken gehad met computers en geautomatiseerde ondersteuning maar dat was voornamelijk voor het vastleggen van data. Deze respondent gaf aan dat "bij hem het kwartje begon te vallen wat je allemaal met ICT kon doen, dat het gebruikt kon worden om hem te ondersteunen in de communicatie met klanten". Eén van de respondenten betrof een procesbeheerder van de organisatie, belast met het opzetten en implementeren van nieuwe regelingen. Deze respondent geeft aan dat hij met één been in de uitvoeringsteams staat en dat hij via deze teams te horen krijgt wat de ervaringen zijn met de systemen en waar eventuele problemen ervaren worden. Na verder doorvragen blijkt dat deze persoon geen ervaring heeft met onze klanten van buiten omdat hij deze contacten niet onderhoudt.

7.1.1.6 Bekendheid van medewerkers met uitgevoerde onderzoeken

De respondenten is gevraagd of ze bekend zijn met de door RVO.nl uitgevoerde onderzoeken. Deze kennis, veelal in de vorm van periodiek gehouden klanttevredenheidsonderzoeken zijn bij respondenten bekend. Hierbij wordt opgemerkt dat deze onderzoeken primair gericht zijn op de regelingen, gevolgd door de dienstverlening maar dat de elektronische dienstverlening, dat wil zeggen hoe onze websites en digitale formulieren ervaren worden een ondergeschikte rol hebben in deze onderzoeken. Ook de telefoon wordt door respondenten vaak genoemd als waardevolle graadmeter om de internetvaardigheid van gebruikers vast te stellen; als er veel telefoontjes komen over één bepaald onderwerp of probleem, dan is er waarschijnlijk wat aan de hand. Ook komen hier veel vragen binnen in de trant van: "Ik kan het niet vinden? het werkt niet, hoe moet ik het doen?" Deze telefoontjes worden geanalyseerd waarbij bewust gezocht wordt naar problemen die men ervaart zodat hier een passende oplossing bij gezocht kan worden zodat de dienstverlening naar de klant verbeterd kan worden. Meer recent heeft google analytics zijn intrede gedaan om het internetgedrag van de klanten te monitoren. Toch merkt één respondent op dat de betreffende afdeling nog veel te maken heeft met handgeschreven briefjes en mensen die niet met de computer werken; sommigen zelfs geen telefoonaansluiting hebben.

Eén respondent beschrijft het als volgt: "Ik denk dat die kennis bij de meeste mensen is ontstaan toen ze dachten dat het wel leuk was om een computer te hebben. En daar vervolgens zaken of dingen mee zijn gaan doen op het werk, bij de meeste bedrijven kwam ook iets van een computer te staan. Dus ik denk dat heel die kennis van dat computertijdperk langzamerhand is gegroeid, spelenderwijs. Toen wij bij voormalig Dienst Regelingen begonnen hadden wij een systeem wat alleen maar registreerde, maar niets deed. Toen wij begonnen was het hot. Maar vooral de medewerker moest de behandeling doen, de beslissing nemen. Nu zie je dat dat eigenlijk helemaal is omgedraaid, dat de computers de berekeningen maken en de medewerker alleen de invoer doet van bepaalde gegevens. Onze doelgroep, de agrariërs kent heel veel verschillende bedrijven, toeleveranciers, vee vervoerders die allemaal ook overgestapt zijn op digitale formulieren waardoor de ondernemer daar ook zijn ding in heeft moeten doen. Hij moest gewoon mee en wij hebben dat gevolgd."

De respondent die een opleiding in de ICT gevolgd heeft zegt hierover het volgende: "Toen ik verantwoordelijkheid kreeg voor de afdeling waar we onze website mee organiseerden en we het digitale contact hadden met klanten moest ik wel meer gaan weten over de organisatie hiervan. Toen heb ik een cursus gedaan waar we geleerd hebben hoe je binnen de gebruikersorganisatie de hele ICT eigenlijk organiseert. Wat je daar leerde was eigenlijk meer het technische beheer en het functionele beheer. Ik ben me vooral gaan verdiepen in de beheersorganisatie van je ICT. En daarvoor kreeg ik er wel mee te maken, maar dan veel meer in de richting van de automatisering. Hoe kunnen we richting onze klanten en intern op een goede manier onze werkprocessen ondersteunen. Op die manier ben ik eigenlijk in de ICT-wereld terecht gekomen en daarbij hebben we ook wel de klant redelijk snel betrokken. Hoe kunnen we die de juiste informatie verstrekken en ervoor zorgen dat wat wij binnen krijgen zo goed mogelijk is."

7.1.1.7 Schriftelijk vastgelegde kennis

Binnen de organisatie wordt veel gepraat over de internetvaardigheid van de klanten; het is de respondenten niet bekend of dit ook schriftelijk vastgelegd is in een kennisdocument. Een aantal respondenten geven aan wel conclusies uit onderzoeken gezien te hebben op bijvoorbeeld een nieuwsbericht op intranet maar dat er geen links of onderzoeksrapporten met daarin de daadwerkelijke kennis bij deze berichten stonden. Als de informatie al schriftelijk vastgelegd is, dan is deze erg verscholen en moeilijk vindbaar voor de medewerkers. Eén respondent geeft aan te betwijfelen of de juiste dingen onderzocht en bestudeerd worden. Deze respondent vraagt soms dingen op voor een doelgroep bij de afdeling verantwoordelijk voor het uitvoeren van de klantonderzoeken die niet bekend zijn bij deze afdeling.

Sommige respondenten verwijzen naar de klanttevredenheidsonderzoeken zoals deze uitgevoerd en vastgelegd worden door zowel interne afdelingen als externe onderzoeksbureaus. Ook het bestaan van klantenpanels waarmee meer de diepte van problemen onderzocht wordt of met wie nieuwe diensten getest worden is bij een enkeling bekend. Deze onderzoeken gaan meer over de inhoud, ze gaan verder dan de kennis over internetvaardigheden. De respondenten geven hierbij aan dat ze niet weten of er specifiek onderzoek uitgevoerd wordt naar elektronische dienstverlening, maar dat dit wel zou moeten. Hierbij geeft men aan dat de link tussen klantonderzoek en het onderzoeken van kennis van gebruikers niet ervaren wordt. Men heeft meer het idee dat RVO onderzoekt hoe de gebruiker ons vindt en hoe de dienstverlening bevalt, dat blijkt ook wel uit de rapportcijfers van klanten die jaarlijks gepubliceerd worden in een nieuwsbericht. Met name de vaardigheden van de gebruiker zouden hierbij onderzocht moeten worden, dit is nodig om je dienstverlening hierop aan te laten sluiten.

Het blijkt dat klanttevredenheid de laatste jaren aan interesse gewonnen heeft. Bij de grotere regelingen wordt al langer samen met gebruikers en de sector gekeken naar het verbeteren van de dienstverlening. Ook de telefoontjes die binnenkomen worden vastgelegd en geanalyseerd. Van de panelbijeenkomsten worden verslagen gemaakt en in het klanttevredenheidsonderzoek kunnen ondernemers naast vinkjes ook 'los' commentaar opnemen.

Eén respondent, een leidinggevende, brengt een duidelijk mening naar voren: "Meer en meer ben ik ervan overtuigd dat kennis in mensen zit en dat het daarbij gaat om welke mensen ken jij en op die manier moet je zorgen dat je je kennis beheerst. Heb jij in je netwerk mensen zitten die daar veel verstand van hebben. Die kennis en de ontwikkelingen gaan zo snel dat je ervoor moet zorgen die kennis in je netwerk te borgen om te zorgen dat je zelf up-to-date bent. Ik gebruik de kennis van anderen om het daar te halen en ik geloof er niet zo in dat je dingen vast kunt leggen omdat je altijd te laat zult zijn. Je kunt wel dingen vastleggen en bepaalde procedures kun je vastleggen, de manier van organiseren kun je vastleggen want dat zijn procedures. Maar kennis an sich laat zich heel moeilijk vastleggen; dus daar geloof ik ook niet zo in."

7.1.1.8 Verspreiding van kennis

Hoewel bijna alle respondenten aangeven te weten dat er op verschillende manieren klantonderzoeken gehouden worden hebben slechts twee respondenten de achterliggende rapporten ingezien. Deze twee respondenten zijn betrokken bij het organiseren en uitvoeren van de onderzoeken zodat het ook niet verwonderlijk is dat zij de rapportages kennen. Eén respondent heeft hierbij aangegeven dat ze niet meer precies weet wat er in de rapportages staat: "zoveel indruk heeft het op mij gemaakt".

De resultaten uit de onderzoeken worden verspreid bij bijvoorbeeld KC&G, die beheren de websites. De IMP-organisatie kan er ook beschikking over krijgen omdat zij met name de formulieren en het digitale proces beheren. De rapporten worden echter niet over de volle breedte van de organisatie gedeeld. De meeste respondenten verwachten dat de rapportages vindbaar zullen zijn op intranet of dat je deze kunt krijgen als je jezelf lid maakt van een mailgroep. De ervaring van respondenten is dat het intranet de beschikbare content niet goed ontsluit, je moet echt weten waar je moet zoeken om iets te vinden: "Ik ben van mening dat het verspreiden van informatie en rapporten binnen de organisatie beter zou kunnen. Je krijgt ze via allerlei omwegen binnen of ik moet er zelf om vragen in eerste instantie. Ik sta nu wel op de verzendlijst nadat ik hier zelf om gevraagd heb. Ze gaan ook naar de betreffende teammanagers maar ik zou niet weten of je ze ook op intranet terug kunt vinden. De medewerker zou eigenlijk deze informatie makkelijk moeten kunnen vinden."

Bij het verspreiden van rapportages en informatie speelt de vraag wanneer het efficiënt is om te delen een rol. Ook de vraag voor wie de onderzoeken relevant zijn dringt zich op. Daarnaast is het de vraag of het breed delen van rapporten niet een averechts effect heeft: niemand voelt zich verantwoordelijk voor de uitkomsten als deze negatief zijn. Binnen de organisatie worden veel onderzoeken uitgezet en dus ook veel resultaten gegenereerd. De resultaten zullen daarbij niet direct bij de medewerker die de regeling uitvoert terecht komen. Naar verwachting worden deze gedeeld met het MT of overkoepelende keten-overleggen.

Het is de respondenten hierbij onbekend of de onderzoeken vindbaar zouden zijn en of het al dan niet beschikbaar maken van de resultaten een bewuste keuze is; als iemand erom vraagt zullen de rapporten naar verwachting toegestuurd worden. Er is twijfel of de medewerkers bewust gemaakt worden van de wensen van de klanten.

7.1.1.9 Lerend vermogen van de organisatie

Het lerend vermogen van de organisatie wordt door respondenten in twijfel getrokken. Men is er niet van overtuigd dat de resultaten uit een ouder onderzoek van invloed zijn op de ontwikkeling van nieuwe diensten. Hierbij wordt een parallel getrokken met de belastingdienst waar de betreffende respondent van jaar tot jaar ziet dat men de aangifte makkelijker probeert te maken. Een dergelijke reflex ziet ze niet terug binnen de eigen organisatie. Hierbij vermoedde de respondent dat het te maken heeft met het feit dat verschillende afdelingen aan één product werken maar hierbij de eigen doelstelling nastreven in plaats van een integraal goed product; zo lang het onderdeel waar men verantwoordelijk voor is maar goed is.

Alle respondenten waren unaniem over het feit dat de organisatie te weinig weet over het kennisniveau van de gebruikers. Hierbij wordt enerzijds aangegeven dat het ambitieniveau van de organisatie te hoog is.; anderzijds wordt de organisatie gezien als conservatief. Een deel van de respondenten geeft aan dat het ambitieniveau van de organisatie te hoog is; men komt nog regelmatig mensen tegen die geen mailadres hebben en die mensen wordt het steeds moeilijker gemaakt om contact te hebben met RVO.nl. Ook de doelgroep van regelingen is in sommige gevallen verkeerd ingeschat. Zo verwachtte de afdeling belast met de klantcontacten en gegevensinwinning dat 'Jan met de pet' het aanvraagformulier voor een ontheffing in het kader van de Flora- en faunawet zou aanvragen. In de praktijk blijken dit echter veelal professionele adviesbureaus te zijn; hierbij is de doelgroep verkeerd ingeschat, iets wat vaker waargenomen wordt. Het hoge ambitieniveau heeft ook tot gevolg dat men vreest dat de organisatie 'aan de onderkant' steken laat vallen.

Binnen de doelgroepen blijken de gebruikers zeer gemêleerd te zijn; de gebruiker kan in principe iedereen zijn die in Nederland woont. De organisatie kent zoveel regelingen die een bepaalde doelgroep aanspreken dat er veel kennis verschil is tussen wat de organisatie van de gebruikers van bepaalde regelingen wel of niet weet. Ook blijkt dat er zeer veel telefoontjes binnen komen over problemen die direct te relateren zijn aan het kennisniveau van de gebruiker. Zo lukt het vaak niet om in te loggen op het eigen domein omdat wachtwoorden niet goed opgeschreven worden. Dit heeft tot gevolg dat de gebruiker de voortgang van zijn aanvraag niet kan volgen, maar ook geen aanvullingen op zijn aanvraag kan uploaden waardoor deze alsnog via de post binnen komen, gescand worden om aan het digitale dossier toegevoegd worden.

7.1.1.10 Kennis versus dienstverlening

Respondenten is gevraagd in hoeverre zij het idee hebben dat de verzamelde informatie van invloed is op de dagelijkse dienstverlening van de organisatie. Een aantal respondenten noemt de organisatie hierbij conservatief. Hierbij moet opgemerkt worden dat men hier voornamelijk refereert aan de agrarische doelgroep, de doelgroep waar de respondenten de meeste ervaring mee hebben. Deze doelgroep werd als ouderwets en behoudend bestempeld. De dienstverlening van de organisatie werd hier dan ook op aangepast. Via de universiteit Wageningen heeft men de resultaten van een groot onderzoek verkregen. Uit dit onderzoek bleek dat de agrarische sector al veel vaardiger was met internet dan aangenomen werd. Zo werkte men onder andere met geautomatiseerde voermanagementsystemen, geavanceerde gps-oplossingen en melkrobots. Hierdoor moest het beeld bijgesteld

worden en kwam men tot de conclusie dat de organisatie zelf conservatief was en dat de wereld om haar heen, inclusief de doelgroep al veel vaardiger was dan men aangenomen had. De systemen zijn hierop aangepast zodat gegevensstromen niet alleen met de voerleverancier makkelijker verliepen, maar ook met RVO.nl. Het feit dat de GDI in ongeveer 4 á 5 jaar tijd door ongeveer 96% van de agrarische ondernemers digitaal ingevuld wordt ziet men als een succes. Een belangrijke oorzaak van de digitale vaardigheid van agrarische ondernemers wordt gezocht in de opbouw van moderne bedrijven. Dit zijn vaak maatschappen waarin een oudere boer en zijn zoon, vaak met een HBO of MBO opleiding samen het bedrijf bestieren.

Ontwikkelingen zouden sneller kunnen dan de organisatie zichzelf bewust is. Klanten worden misschien teveel beschermd waardoor bepaalde nieuwe ontwikkelingen die gunstig kunnen zijn voor de klant met een enorme vertraging ingevoerd worden. Bijvoorbeeld 100% digitaal, dat is een overheidsstreven. Dit hoeft niet per se een tegenstrijdigheid te zijn tussen wel of niet digitaal. Maar overal wordt aan de alarmbel getrokken omdat iedereen wel in staat moet zijn om een aanvraag in te dienen, ook als dat niet digitaal is, terwijl veel klanten dit wel zouden willen. Bepaalde kreten mogen geen belemmering zijn voor klanten die dat wel graag willen. "Soms heb ik het gevoel dat we de klant te veel beschermen zodat we voor andere klanten bepaalde ontwikkelingen te traag doorvoeren."

Eén respondent gaf aan een oorzaak te zien in de organisatie zelf: "Onze organisatie is niet homogeen. Het management is één club en de medewerkers is een club waar heel weinig wisselwerking tussen is. Je ziet dat de verschillende clubs een eigen kant opgaan waar weinig coördinatie tussen zit naar mijn gevoel. Ik heb nu gelukkig een manager die het belangrijk vindt wat ik vind, met hem heb ik het er weleens over. Ik vind dat er te weinig interactie tussen medewerkers en management zit en dat het daar soms mis gaat. Er zit onvoldoende aansluiting tussen de mensen die uitvoeren en de mensen die moeten beslissen en een visie moeten hebben. We willen heel veel, we hebben doelen gesteld maar daar blijft het een beetje bij. Ik zou graag een aantal focus onderwerpen zien waar we met zijn allen voor gaan. Maandagochtend als ik op kantoor kom wil ik nog steeds weten dat als ik dit en dit en dit doe, dan werk ik nog aan de goede dingen. Zo is er bijvoorbeeld de kreet "maximaal digitaal" dat is heel simpel, dan trek je de stekker uit papier. Maar dat gebeurt dan weer niet. Dan snap ik het niet meer. De teammanager mag hierin ook een keuze maken, er zijn teammanagers die niet digitaal willen terwijl dit een doelstelling van het management is. Maar wat is "maximaal" Het maximaal haalbare?"

Op de vraag aan welke punten de organisatie aandacht zou moeten besteden komen verschillende antwoorden. Echter, de klant wordt door de meeste respondenten duidelijk op de voorgrond geplaatst en zou een meer centrale positie moeten krijgen in het ontwikkelen van de diensten die we aanbieden. Waarbij het afbreukrisico aan de onderkant niet uit het oog verloren moet worden. Ook het opleidingsniveau wordt genoemd. Dit is dan niet iets waar de organisatie iets aan kan doen, het is een aandachtspunt voor de overheid in zijn geheel. Het basisniveau om digitaal te kunnen communiceren.

7.1.2 IMPLICIETE KENNIS

Alle respondenten blijken ervaring te hebben met de vaardigheden van de gebruikers van de elektronische diensten van de organisatie. De ervaringen bevinden zich op verschillende fronten. Hierbij wordt de gebruiksvriendelijkheid en transparantie van de elektronische diensten het meest genoemd. Hoe de gebruiksvriendelijkheid ervaren wordt door klanten komt via verschillende kanalen binnen. Zo zijn er telefoontjes van gebruikers; uit deze telefoontjes blijkt meestal vrij snel of iemand niet kan of niet wil zoeken op de site. In beide gevallen wordt de gebruiker geholpen om zijn weg te vinden en zijn vraag te beantwoorden. Ook ervaren gebruikers de opbouw en vraagstelling op het formulier soms als verschrikkelijk: "Ze blijken het nog moeilijker te kunnen maken (Uitspraak op twitter)". Deze gebruiker is benaderd en gaf hierbij een aantal zaken aan die in zijn ogen anders zouden moeten om de gebruikservaring te verbeteren. Deze verbeteringen zijn niet doorgevoerd in het formulier. Eén respondent gaf hierbij te kennen dat zij het wel eens was met de klant; de website is ook heel ingewikkeld en complex. Veel vragen gaan daarnaast over de stand van zaken van hun aanvragen. Vanaf het moment dat ze de ontvangstbevestiging ontvangen tot het moment dat ze hun besluit krijgen horen ze niets over de voortgang. "Ik heb als opmerking van een mevrouw te horen gekregen dat de opgave wel goed liep, maar dat die mevrouw toch maar even gebeld heeft om zeker te weten dat ze het goed doet want er hangt wel heel veel vanaf. Mensen zijn op zoek naar bevestiging."

Een andere ervaring die respondenten opgedaan hebben is het feit dat internet niet beschikbaar is in sommige delen van het land. De organisatie, die zich richt op de veelal agrarische ondernemers, moet zich dan ook bewust zijn van de beschikbaarheid van (snel) internet op het platteland. Deze dekking blijkt in veel gevallen niet toereikend te zijn om zware applicaties te draaien. Zo blijken instructiefilmpjes er soms voor te zorgen dat de verbinding niet stabiel is waardoor het gebruiksgemak van de site weg is. De gebruiker is hierbij waarschijnlijk wel vaardig, maar de infrastructuur, waar hij geen vat op heeft, is niet klaar voor de zware applicaties van tegenwoordig.

Een derde ervaring die men opgedaan heeft is het feit dat een deel van de klanten bestaat uit mensen die geen gebruik kunnen of willen maken van elektronische diensten zoals mail omdat ze dit niet kunnen of niet willen. In sommige gevallen krijgen ze te maken met mensen die ook geen gebruik maken van de telefoon. De enige manier om contact te hebben met deze mensen is via papier. Dit wordt in het huidige digitale tijdperk van de organisatie als een last ervaren: "...want ja je bent zo gewend geraakt om dingen even vast te leggen en even via de mail te delen dat als je dan ineens iemand hebt die niet op die manier correspondeert dat het wat lastig en ingewikkeld communiceren wordt." Verder blijkt de vaardigheid met elektronische diensten ook niet altijd goed te zijn. Dit uit zich in mensen die niet meer weten hoe ze moeten inloggen op mijnrvo.nl of die niet snappen hoe de formulieren op de websites werken.

Opvallend is dat een tweetal respondenten nadrukkelijk naar de interne organisatie keken bij het beantwoorden van deze vraag. "Ik zat aan de telefoon, en ik kreeg een klant aan de lijn en dat gaat om relatiebeheer. Daar hebben we een grote database en

op een gegeven moment zei iemand: Ik krijg nog elke keer post van jullie, en dat wil ik niet meer want ik heb geen bedrijf. En we hadden toen een soort uitzonderingslijst en als je daarop terecht kwam dan kreeg je geen post meer. Dus ik zei tegen deze meneer: weet u wat u doet, u vult dit formulier nog in en dan komt u op die lijst en dan krijgt u geen post meer van ons. Klant was tevreden. Dat was nog in de periode dat men je naam kende en je ook vaker contact had met de klant. Een jaar of twee jaar later belt de klant mij weer. Ik heb hier een heel pakket post, ik meende dat u mij vertelde dat ik geen post meer zou krijgen. Toen ben ik gaan uitzoeken hoe dit kwam en toen bleek dat er een afdeling was die het relatiebeheer deed en die had een soort stofkamoperatie gedaan waarin die lijst gecontroleerd is. En daar was deze klant uitgekomen. Deze man had 1 of 2 dieren en er was twijfel of hij wel terecht op de lijst stond. Dus toen kreeg hij post om daarover alsnog aangifte te doen." Een andere respondent noemde het volgende voorbeeld: "We hebben bijvoorbeeld een pluimveehouder die zeer ontevreden was over de bestrijding van vogelgriep op zijn bedrijf: de informatievoorziening vooraf, het proces en de afwikkeling ervan. Dat is hoogopgelopen tot dat we op een goed moment op bedrijfsbezoek zijn geweest met een afvaardiging en die is wel werkelijk over alle schijven van EZ heen gegaan. Zijn onvrede zat hem in de doorloopsnelheid van de afhandeling van zijn schade en vervolgens over hoe überhaupt het proces van begin tot eind had moeten zijn. Hij voelde zich geslachtofferd, dat is hij natuurlijk ook, hij was ook een slachtoffer. Alleen als je dan aan hem vroeg waar het in zat dan gaf hij aan dat hij totaal geen informatie gekregen had. Hij was onderwerp van iets verschrikkelijks wat op zijn bedrijf gebeurde hij is daar heel slecht over geïnformeerd zowel door medewerkers als via digitale weg omdat niks op de website staat. Hij voelde zich niet goed begrepen en benadeeld."

De respondenten gebruiken bij het benaderen van de gebruikers vooral hun inlevingsvermogen waarbij persoonlijke aandacht voor het individu vooropstaat. Ze proberen zich voor te stellen in welke situatie de aanvrager zit; welke emoties hij hierbij ervaart. Vanuit deze motie proberen ze het contact om te buigen naar een zakelijk contact met begrip voor de emotionele component.

Ze beseffen terdege dat het lastig is om binnen de organisatie de juiste persoon te spreken te krijgen die een vraag op een bevredigende manier kan beantwoorden. Ze proberen hierbij intern gehoor te krijgen om producten en processen aan te passen maar beseffen terdege dat de samenwerking tussen de veelheid aan organisatieonderdelen nog weleens tot fouten leidt. Een stellig antwoord richting een klant kan hierdoor nog weleens terugkomen in de vorm van een verwijt of klacht over de organisatie of zelfs de persoon zelf. De organisatie komt net uit een reorganisatie en moet eerst aan de eigen interne processen werken en om deze op orde krijgen. Zo lijkt het te ontbreken aan een persoonlijke benadering waarbij mensen eerder in het proces te horen krijgen of ze zaken goed of fout gedaan hebben maar ook eerder te horen krijgen of ze mogelijk wel of niet in aanmerking komen voor de dienst die ze af willen nemen. Hierbij worden vooral de factoren tijd en geld als beperkend gezien. Zou er meer tijd en geld vrijgemaakt worden om klachten en problemen serieus aan te pakken, dan zou dit de dienstverlening in zijn geheel een boost geven.

De respondenten blijken zich goed in te kunnen leven in de gebruiker, met name als deze digitaal niet zo vaardig is. De verwachtingen van de respondenten zijn hierbij

niet hooggespannen. Men schat de internetvaardigheid van de doelgroepen van RVO.nl beneden gemiddeld in. Hierbij merkt men wel op dat binnen de grootste doelgroep, de agrarische ondernemers, er een verjonging aan de gang is waardoor de internetvaardigheid binnen die doelgroep stijgt. Waar respondenten moeite mee blijken te hebben is een hautaine, bijna paternalistische instelling bij sommige gebruikers.

Respondenten zijn zich ook bewust van het feit dat niet iedereen even vaardig is, en dat een behoorlijk deel van de gebruikers digitaal vaardiger is dan de organisatie dat is. Ook zijn respondenten zich bewust van het feit dat de organisatie niet altijd even duidelijk is in haar communicatie wat weer tot frustraties binnen en buiten de organisatie leidt. Respondenten noemen zichzelf autodidact en zien een verschil tussen hun eigen generatie en de oudere generatie waarbij leeftijd en ervaring een grote rol speelt. Men is van mening dat er een kloof is tussen de jongere generatie en de huidige generatie; jongeren leven meer in een digitale wereld dan wij en gebruiken deze op een manier die niet aansluit bij onze organisatie. Zo heeft RVO.nl op dit moment één app die op een smartphone te gebruiken is terwijl de jongere generatie veel meer met hun mobiele telefoon doen dan dat ze nog achter een traditionele computer zitten.

Het belangrijkste vindt men dat de wet- en regelgeving die uitgevoerd wordt door RVO.nl duidelijk overkomt bij de klanten. De dienstverlening is gestoeld op de maximale naleving van de wet- en regelgeving die uitgevoerd wordt. Op het moment dat alles goed georganiseerd is, de dienstverlening optimaal ingericht is volgt hieruit dat de naleving hoger is. De nadruk ligt nu echter teveel op het digitale proces en minder op de naleving, dat zou de organisatie beter moeten doen.

7.2 KENNISCONVERSIE

Kennis is belangrijk voor een organisatie. Maar kennis alleen is niet voldoende; kennis moet leiden tot iets, een verandering, een verbetering of mogelijk bewustwording. Dit proces van verwerking noemen we leren of kennisconversie.

Er worden regelmatig zogenaamde klanttevredenheidsonderzoeken gehouden. In sommige gevallen leidt dit tot het bijeenroepen van het klantenpanel om wat dieper in te gaan op bepaalde problemen en wensen vanuit de doelgroepen. Het blijkt dat de klanten een hoger serviceniveau verwachten dan we nu bieden. Het belang en de belevingswereld van de klanten zou een meer centrale rol moeten krijgen. Veel ondernemers zijn overdag druk bezig met hun onderneming en doen 's avonds de administratie. Juist op dat moment is het callcenter niet bereikbaar, dat is alleen geopend tijdens kantooruren. Bij de gekozen ambitie hoort dat de totale dienstverlening 24 uur per dag beschikbaar moet zijn, 7 dagen in de week. We zouden hiervoor veel meer moeten kijken naar succesvolle internetondernemingen en de manier waarop deze hun dienstverlening georganiseerd hebben. Zo zou een geautomatiseerde chatfunctie die het antwoord geeft op de meest gestelde vragen enorm behulpzaam zijn. Zo kunnen we de medewerkers inzetten voor specialistische werkzaamheden waar ze goed in zijn. Op dit moment scoort RVO.nl een 6,5 tot een 7 in klanttevredenheidsonderzoeken, een score die in vergelijking met andere organisaties niet zo slecht is.

Het blijkt lastig om de gebruiker te betrekken bij het ontwikkelen van elektronische diensten. Dit heeft grotendeels te maken met de manier waarop RVO.nl en haar opdrachtgever moeten werken. Hier blijkt namelijk de politiek een grote rol te spelen. De groep gebruikers blijkt daarnaast breed en slecht georganiseerd te zijn; een panel of klankbordgroep vormen die representatief is voor de hele groep gebruikers is dan ook zo goed als onmogelijk.

In één geval is getracht om de gebruiker te betrekken bij het testen van de betreffende applicatie. Dit is echter door de teammanager van dat organisatieonderdeel tegen gehouden. Het argument hierbij was dat een bepaalde groep mensen bevoorrecht zou worden omdat ze eerder dan anderen inzage hadden in de regeling. Juist in deze regeling was het belangrijk dat de gebruiker mee zou kijken omdat het deels zaken betrof waar onze organisatie niet goed in is. Dit is achteraf ook gebleken; de regeling was deels onwerkbaar.

Naar aanleiding van de klanttevredenheidsonderzoeken en de opmerkingen over de dienstverlening die hier naar voren komen worden verbeteringen doorgevoerd. Deze verbeteringen beperken zich meestal tot de regeling die onderzocht is. Een organisatie brede verbeteractie wordt niet uitgevoerd, waarschijnlijk vanwege de kosten die hieraan verbonden zijn.

De elektronische diensten die verleend worden kennen elk hun eigen ontwikkeling en dat zorgt voor problemen. Er zijn nu veel applicaties die onderling niet goed kunnen communiceren en daardoor niet goed op elkaar aangesloten zijn. De methodiek om te komen tot een digitaal product is echter iedere keer hetzelfde omdat een aantal zaken vastliggen: De Rijkshuisstijl, de opbouw en content van formulieren. De gebruiker mag immers verwachten dat de informatie overal op dezelfde manier gepresenteerd wordt.

In de praktijk blijkt bovenstaande vaak anders uit te pakken. Eén respondent, direct betrokken bij de ontwikkeling van elektronische diensten gaf het volgende antwoord: "Het is behoorlijk vormvrij. We hebben een aantal omgevingen waarin we kunnen bouwen maar ook maatwerk omgevingen zoals GDI. Het zijn vaak losse projecten met ieder een eigen focus en dus vorm. Qua huisstijl is niet veel mogelijk, maar wel de vragen die gesteld worden en de vorm waarin het gepresenteerd wordt. Voor de klant kan ik me voorstellen dat dit lastig is. Als er een nieuwe regeling geopend wordt en die ziet er weer ineens heel anders uit dan moet je als klant even schakelen. Het enige onderdeel wat uniform is bestaat uit de uniforme relatiebeheer database. Daarna wordt het heel lastig om gegevens uit te wisselen. Dit komt doordat we verschillende systemen en registers gebruiken. Onze systemen sluiten niet heel goed op elkaar aan; het is niet uitwisselbaar. Zo heeft voormalig Agentschap NL BAS en gebruiken wij het UP. Als iemand bij AGNL een aanvraag ingediend heeft in het verleden, dan kunnen we deze gegevens niet koppelen aan regelingen uit het UP, ondanks het feit dat we nu één organisatie zijn kunnen we onderling geen gegevens uitwisselen." Elk product is uniek maar ziet er over het algemeen hetzelfde uit. Een ander gevolg hiervan is het feit dat systemen niet altijd stabiel zijn en vrijwel continu aan veranderingen onderhevig zijn. Hier zou de organisatie meer van eerder opgedane ervaringen kunnen leren.

De inhoud van de meeste regelingen wordt door de afdeling zelf gemaakt waarbij elke regeling denkt uniek te zijn in zijn of haar werkwijze. De bouwer van de regeling blijkt

leidend te zijn in het proces, de medewerker, meestal de uitvoeringsexpert, mag de vraagstelling aanleveren en het product testen. De invloed van de medewerker die de uiteindelijke beoordeling doet van de aanvragen is niet erg groot, deze invloed moet via de uitvoeringsexpert ingebracht worden. Bovendien blijkt dat de medewerkers hier zelf weinig tot geen gebruik van maken; of dit komt door tijdgebrek of het feit dat men zich niet serieus genomen voelt is onduidelijk. Daarnaast wordt tegenwoordig steeds minder met externe inhuur gewerkt, een aanpak die de ontwikkeling van de dienstverlening ten goede komt, dit is een bewuste keuze geweest van het management.

7.3 DOORWERKING

Uit de interviews blijkt dat de ervaringen die opgedaan zijn met de klanttevredenheidsonderzoeken niet optimaal gebruikt worden; hier zou de organisatie meer uit kunnen halen volgens de respondenten. Toch blijkt uit de gesprekken met de respondenten dat het wel een grote rol speelt. Uit de bestudeerde onderzoeken blijkt dat kennis wordt gebruikt om de dienstverlening zo in te richten dat de klant hier optimaal gebruik van kan maken. Op het moment dat de organisatie het aanbod aan laat sluiten op de wens vanuit de maatschappij kan de organisatie effectief en efficiënt werken. Soms blijkt dit ook weleens fout te gaan waarbij de organisatie dit hoofdzakelijk aan zichzelf te wijten heeft. Een respondent gaf hierbij de volgende verklaring: "De wensen vanuit de buitenwereld zijn in sommige gevallen groter dan wat wij kunnen bieden. Geld blijkt hierin een belangrijke rol te spelen. De organisatie moet hierbij op blijven letten dat ze de actualiteiten blijft volgen. Het feit dat er nog geen mobiele applicaties beschikbaar zijn vertraagd de ontwikkelingen van diensten waar de burger wel om vraagt. Ook het volgen van de klanten die gebruik maken van onze elektronische diensten zou beter kunnen; hierdoor kan de informatie die veel gezocht wordt en diensten die veel aangevraagd worden eerder en makkelijker vindbaar zijn terwijl specialistische regelingen die niet zo vaak aangesproken worden verder weg komen". De informatie in de navolgende paragrafen betreft een samenvatting van de gevoerde gesprekken met de respondenten.

7.3.1 DIRECTE DOORWERKING

Het ontwikkelen van processen en formulieren begint al vaak op het moment dat het beleid nog niet volledig uitgewerkt is. De organisatie adviseert haar opdrachtgever hierin en neemt hier al haar kennis van de gebruiker en de uitvoering van wet- en regelgeving in mee. Bij het maken van het beleid is soms een politiek compromis noodzakelijk om een bepaald stukje wet- of regelgeving door één van beide Kamers te loodsen. Juist het zoeken naar compromissen maakt het voor de organisatie lastig om vroeg in het proces gebruikers te betrekken. Dit betekent dat het beleid nog niet gestold is op het moment dat men begint met het ontwikkelen van de (elektronische) diensten en het bijbehorende proces. Pas op het moment dat bekend is welke kant men op beweegt kan naar buiten toe gecommuniceerd worden. Op het moment dat doelgroepen betrokken kunnen worden is de ontwikkeling van diensten al heel ver gevorderd. Men begint met de zogenaamde 'no regrets' onderdelen van een regeling. Meestal liggen de hoofdlijnen van een regeling vast, daar wordt dan alvast een begin mee gemaakt om de regeling op tijd klaar te kunnen hebben. Dit heeft tot gevolg dat

het testen van nieuwe applicaties meestal door medewerkers die de regeling uitvoeren gebeurt. Dit geeft geen representatief beeld van de werking, immers als je dagelijks met de materie werkt dan vallen bepaalde dingen je niet op of die neem je voor lief.

Binnen de organisatie worden veel van de papieren processen vervangen door elektronische diensten. Papier wordt echt weg gedrukt. Ook de doelgroep werkt hieraan mee, de doelgroep ondernemers wil heel graag digitaal werken. Je ziet juist bij specialistische regelingen dat de intermediar die de aanvraag verzorgt de beperkende factor is. Deze wil graag zijn eigen stempel op het product zetten dat hij verkoopt, dat zijn zijn inkomsten. Deze groep is niet gebaat bij een 'eenvoudig' proces omdat dit ten koste gaat van de eigen omzet. Je ziet dit bijvoorbeeld bij de Flora- en faunawet en de aversie tegen de beschikbare formats in het werkveld.

7.3.2 CONCEPTUELE DOORWERKING

Binnen RVO.nl is een omslag in het denken over de klant waargenomen. De klant moet het inmiddels allemaal beter snappen. Bij het omzetten van de site van DR naar RVO is veel informatie weg gehaald en beperkt tot de kern. We hebben nu nog twee websites in de lucht; dit zorgt voor onduidelijkheid bij de klanten. Ook de manier waarop de klant aangesproken wordt veranderd. "Eerder deden we overal een toelichting bij, dat moest allemaal in de regeringstekst met geboden en verboden. We willen de klant echter niet als crimineel behandelen, maar hem door het formulier heen helpen, dat is onze taak. Daarmee is klantvriendelijkheid meer in de picture gekomen en krijgen we klantvriendelijker applicaties. En wat ik mooi vind is dat klanten hun eigen dossier digitaal kunnen inzien."

Uit de verschillende klantcontacten is ook naar voren gekomen dat er 'iets' naast het digitale proces beschikbaar moet zijn. Hoe dit vorm gegeven moet worden is men nog niet over uit; maar dat het noodzakelijk is wordt onderkend.

7.3.3 AGENDERENDE DOORWERKING

Het onderwerp staat voldoende op de agenda. De organisatie richt zichzelf op dit moment op de interne organisatie en het afronden van de reorganisatie. Het onderwerp beperkt zich echter niet tot RVO.nl maar is een overheid brede tendens. Het onderwerp is door de politiek apart gepositioneerd. Hierbij moet aansluiting gezocht worden tussen de politieke visie en de werkelijkheid van een uitvoerende dienst. Ook de diensten onderling zijn er vaak niet op ingericht om op elkaar aan te kunnen sluiten; elke dienst heeft zijn eigen systeem. Voor één integraal systeem waar alle diensten op aan kunnen haken zal erg veel geld nodig zijn:

"Voor dat spel, dat politiek bestuurlijke spel moet je ook naar het eindrapport van de commissie Elias kijken. Hoe moet je daarnaar kijken; alle programma's groter dan 6 miljoen moeten voorgelegd worden aan een commissie. Dus wat gaan al die diensten doen? Die gaan knippen en wij hebben met elkaar al heel veel lesgeld betaald. Hoe zorg je er nu voor dat we dat met elkaar besturen. Hoe zorg je dat je dat goed neerzet en dat je dat generiek gaat doen. De berichten box is een prachtig voorbeeld hoe je met de overheid kunt communiceren, maar wij moeten er wel op aansluiten. Waar moet dat uit gefinancierd worden? Dat geld dat is besteed om te bouwen, maar het geld om daarop aangesloten te worden zit daar niet bij in. Wij zouden eigenlijk

abonnementsgeld moeten betalen. Je moet dit wel in beeld hebben op het moment dat je zegt dat we dat gaan doen. Het aansluiten is weer het politieke; politiek is het soms slimmer om op te knippen. Als we de JSF [red: joint strike fighter] niet opgeknipt hadden, dan hadden we hem niet gehad bij wijze van spreken. En toch moet je soms de ballen hebben om een kant op te gaan, dat is leiderschap, het is interessant om te kijken welke ruimte durf je te hebben, welke visie durf je neer te zetten zonder dat je het direct hard kunt maken, want soms weet je dat gewoon niet. Het gaat wel veel geld kosten, maar misschien moet dat toch gebeuren om als organisatie een stap verder te komen.”

7.3.4 STRATEGISCHE DOORWERKING

Ook aan de strategische beïnvloeding van de opdrachtgever mag extra aandacht besteed worden. De opdrachtgever speelt namelijk een boeiende rol. “De hele discussie over maximaal digitaal of 100% digitaal daar zit een hele zware politieke druk op.” Aan de ene kant wordt van ons gevraagd om efficiënt, dat wil zeggen kostenbesparend te werken; maar aan de andere kant weerhouden ze bijvoorbeeld de belastingdienst ervan om 100% digitaal te werken. Het inrichten van een digitaal proces bespaart een hoop kosten; een papieren proces is vele malen kosten intensiever, of dit nu voor veel of een enkeling ingericht wordt. Ook de wetgeving is niet klaar voor 100% digitale dienstverlening. Er is een deel van ons land dat op papier wil werken, dat er niet klaar voor is. En de politiek schrijft nu voor dat papier nog ondersteund moet worden. “Dit spel, hoe we dat op een slimme manier spelen... wij doen dat bijvoorbeeld via de opdracht. Wij zeggen tegen de opdrachtgever wij kunnen een x-bedrag bezuinigen als wij verplicht stellen dat het 100% digitaal moet zijn. Stel dat onze opdrachtgever dit accordeert. Maar er komt een politieke golf die dat niet goed vindt; dan vraagt de opdrachtgever het x-bedrag extra uit de begroting waarop wij dat ook zullen vragen aan onze opdrachtgever. En dat spel vind ik een boeiende hoe wij hier op een efficiëntere en effectievere manier in acteren. Kennen wij goed genoeg wat daar speelt? Nu is het relatief rustig en ben ik benieuwd welke reden er nu komt om wel of niet door te gaan met het volledig digitaliseren van de dienstverlening. Ook dat moet je goed besturen.”

Op kleinere schaal binnen de organisatie wordt kennis over internetvaardigheden ook strategisch ingezet. Dit is dan het spelen met cijfers die gepresenteerd worden. Hiervan zijn verschillende respondenten zich ook bewust. Soms wordt de kennis ook richting de klant strategisch gebruikt. Als een regeling teveel aanvragen krijgt dan kan hier ‘geknepen’ worden door hoge eisen te stellen of het aanvraagformulier moeilijker vindbaar te maken. Wordt een regeling onvoldoende aangesproken, dan zie je omgekeerde gebeuren. De regeling wordt gepromoot en makkelijk vindbaar gemaakt.

7.4 ELEKTRONISCHE DIENSTVERLENING, ONTWIKKELINGEN DOOR DE TIJD

Elektronische dienstverlening, ook bij RVO.nl, ontwikkelt zich door de tijd heen. Om deze ontwikkelingen in de tijd te kunnen beschrijven wordt gebruik gemaakt van drie bronnen (Jansen & de Vries, 2008, Valentijn, 2010 en Rentier, Tulic et al, 2015). Het onderzoek van Jansen & de Vries kan hierbij gezien worden als het startpunt van de ontwikkelingen, het rapport opgesteld door Valentijn schetst hierbij de vorm van elektronische dienstverlening van de organisatie en het rapport van Rentier, Tulic et al

beschrijft een aantal bestaande uitingen van elektronische dienstverlening bij RVO.nl anno 2015.

Op 1 maart 2005 is men binnen het voormalige ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) gestart met het programma EDV, elektronische dienstverlening. Het gekozen perspectief, de gebruiker centraal, was in die tijd geen gangbare methodiek. In de meeste landen wordt op dat moment de elektronische dienstverlening nog gemeten aan het aanbod waarbij de klant vaak overgeslagen wordt. Dit heeft tot gevolg dat er een gat ontstaat tussen aanbod van en vraag naar elektronische dienstverlening. LNV wil dit gat graag dichten; zonder vraag is er immers geen gebruik. Binnen dit programma EDV staat de ondernemer, als gebruiker, centraal. De doelstellingen die hierbij worden gesteld zijn viervoudig:

1. Structurele vermindering van administratieve lasten,
2. Transparantie in de relatie ondernemer en overheid,
3. Uitbouw van diensten voor ondernemers via internet en
4. Verbetering van efficiëntie.

Het centraal stellen van de gebruiker betekent echter wel dat de processen in de backoffice, de plaats waar de feitelijke besluitvorming plaatsvindt enigszins onderbelicht zullen blijven (Jansen & de Vries, 2008, p 6 t/m10).

Het onderzoek van Jansen & de Vries richtte zich op het ontwikkelen van benchmark methodiek zodat LNV haar ontwikkelingen kan meten aan andere overheidsorganisaties zoals het UWV en de belastingdienst met als uiteindelijke doel de dienstverlening te verbeteren en de organisatie transparant te maken voor de buitenwereld waarbij het vergelijken van de prestaties geen doel op zich vormt maar gezien moet worden als koppeling tussen het vergelijken van prestaties en het leren hiervan (Jansen & de Vries, 2008 p 7). Bij het ontwikkelen van de systematiek stonden de aspecten kwaliteit en gebruik van elektronische diensten centraal. Ook de behoefte en het aanbod van elektronische diensten is enigszins aan bod gekomen. Bij het onderzoek zijn 1051 mensen binnen de doelgroep LNV uitgenodigd een digitale vragenlijst in te vullen. Hiervan hebben 279 respondenten gebruik gemaakt wat neerkomt op een respons percentage van 26,5% (Jansen & de Vries, 2008, p 12).

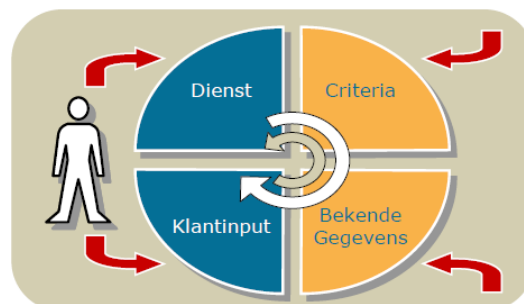
In 2010 verschijnt, mede naar aanleiding van het benchmarking onderzoek van Janssen & de Vries (2008) het Strategisch Informatieplan (STIP) en het STIP naderbij. Het STIP naderbij vormt de brug tussen de inhoudelijke visie uit het STIP en de operationele architectuurproducten. Het betreft hierbij een intern plan opgesteld door de afdeling IM-architectuur in samenwerking met de projecten 'GDI 100% digitaal en modulair', 'Onderzoek kostenreductie subsidieverstrekking en verantwoording' en 'ordenen en ontsluiten perceelinformatie'. De scope van het STIP naderbij is de inrichting van klant tot klant ketens, informatiehuishouding en informatiesystemen beschreven vanuit het perspectief van de dienstverlening. Valentijn schrijft hierover: "Vernieuwing van de dienstverlening zal de komende jaren het meest fundamenteel zijn en verdient daarom extra aandacht" (Valentijn, 2010, p 4).

Er is destijds veel geïnvesteerd in elektronische formulieren en het beschikbaar stellen van informatie via bijvoorbeeld MijnDossier. Dit heeft lokaal ook al geleid tot een behoorlijke efficiëntiewinst, zo vindt de gecombineerde opgave (GDI), ook bekend als de zogenaamde meitellingen in 2008 al grotendeels elektronisch plaats. De huidige

elektronische formulieren zijn echter opgebouwd en ontwikkeld aan de hand van het achterliggende uitvoeringsproces wat, zoals we eerder zagen, voornamelijk een papieren logistiek proces is. De opbouw van het proces is vanuit het perspectief van elektronische dienstverlening langzaam en inefficiënt is. Immers, in één enkele digitale interactie is het mogelijk een aanvraag in te winnen, correcties in registraties door te voeren, beoordelingscontroles uit te voeren en de uitkomst terug te koppelen. In het traditionele logistieke proces zijn hiervoor altijd meerdere stappen, met meerdere dagen doorlooptijd, nodig. Dit procesmodel ziet er als volgt uit.



De sleutel tot meer efficiëntiewinst de komende jaren zit in het consequent doorzetten van de digitalisering van de dienstverlening en uitvoering. Een van de gevolgen van deze 'keuze voor digitaal' is dat de uitvoeringsprocessen geoptimaliseerd moeten worden op het elektronische in plaats van het papieren kanaal. Het nieuwe procesmodel ziet er als volgt uit. (Beide procesmodellen zijn overgenomen uit Valentijn, 2010 p 9).



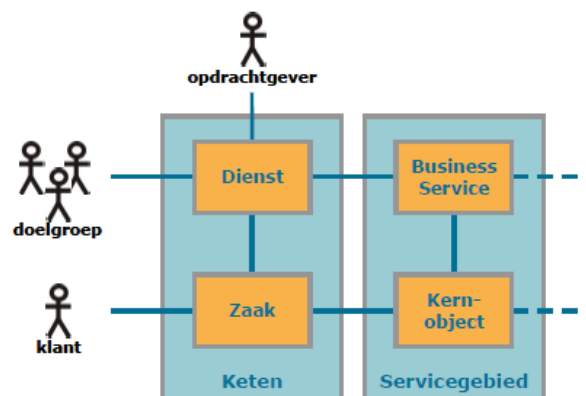
Het uitgangspunt is dat klantcontacten 100% digitaal plaats vinden. Dit contact kan langs verschillende kanalen tot stand komen. Denk hierbij aan een elektronisch formulier of een bedrijfsmanagementsysteem zoals bijvoorbeeld een voedersysteem van een derde partij. Het dienstverleningsproces is er vervolgens op gericht om alle handelingen in het processchema in één keer te doorlopen zodat alle handelingen plaats vinden in één contactmoment. Dit zou als volgt kunnen gaan.

De klant neemt via een formulier contact op; hij geeft hiermee aan welke **dienst** hij wil afnemen. In het proces worden direct de **criteria** om de dienst af te kunnen nemen bepaald en worden tegelijkertijd de **bekende gegevens** opgehaald. Mogelijk is er nu nog niet voldoende informatie beschikbaar; in dat geval wordt de **klantinput** bepaald, de klant wordt aanvullende gegevens gevraagd. Vervolgens kan (geautomatiseerd) bepaald worden of de klant in aanmerking komt voor de dienst. Is dat het geval, dan wordt de dienst onmiddellijk geleverd. Indien handmatige controle vereist is, dan wordt dit aan de klant gemeld en wordt de aanvraag naar een medewerker gestuurd ter controle. Het systeem wordt zodanig ontworpen dat als er

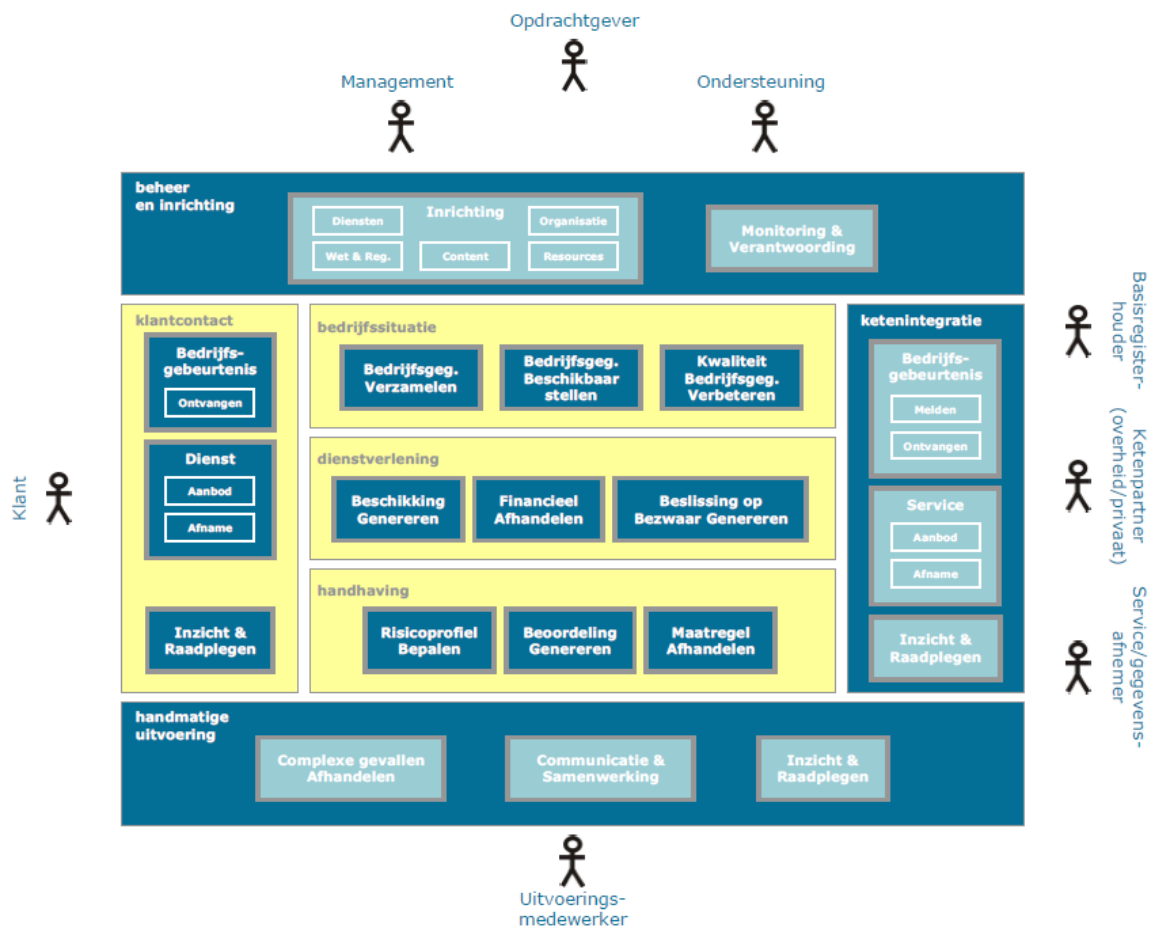
een wijziging gedetecteerd wordt, hetzij bij de klant, hetzij in de regelgeving, dan wordt proactief contact met de klant gezocht en wordt bovenstaand processchema doorlopen (Valentijn, 2010, p 9 en 10).

Binnen de organisatie worden ongeveer 580 regelingen uitgevoerd. Deze regelingen worden in opdracht van verschillende opdrachtgevers uitgevoerd. Door deze diensten te ordenen in klant-tot-klant ketens wordt getracht een totale dienst aan de klant te leveren. De laatste tijd worden deze ketens steeds complexer door verregaande integratie van diensten maar ook doordat opdrachtgevers en klanten hogere eisen stellen. Om grip te krijgen is men gaan werken met servicegebieden waar diensten logisch geordend zijn; regelingen die met 'subsidie' te maken hebben zijn bijvoorbeeld geclusterd. Bij het organiseren van deze servicegebieden is enerzijds gekeken vanuit het perspectief van de te leveren diensten en anderzijds vanuit competenties van medewerkers (Valentijn, 2010, p 11).

De organisatie kenmerkt zich als een informatie verwerkende organisatie. Op basis van wet- en regelgeving wordt informatie verzameld, verwerkt en geproduceerd. Het op orde hebben van de informatiehuishouding is dan ook essentieel. Hierin speelt het bedrijfsobjectenmodel een grote rol. Over de diensten die worden geleverd zijn afspraken gemaakt met de opdrachtgever. Hierin wordt vastgelegd welke doelgroep onder bepaalde voorwaarden gebruik mag maken van een dienst. Het contract dat met de klant gesloten wordt, op het moment dat hij binnen de doelgroep valt en aan de gestelde criteria voldoet wordt de zaak genoemd. Het leveren van diensten vindt plaats in de eerder besproken klant-tot-klant- ketens. Om dit hele proces te kunnen faciliteren zijn er ook zaken nodig die niet direct toe te schrijven zijn aan een bepaalde dienst denk hierbij bijvoorbeeld aan het archief. In modelvorm ziet dit bedrijfsobjectenmodel er als volgt uit:



Alle bovenstaande ontwikkelingen hebben geleid tot het uitvoeringsplatform. Er wordt in deze rapportage niet verder ingegaan op de technische invulling van dit platform, noch een uitgebreide beschrijving van de functionaliteiten. Om toch een beeld te geven van het systeem volgt hier een schematische weergave van de functionaliteiten van het Uitvoeringsplatform, het UP (overgenomen uit Valentijn, 2010, p 17).



Bij de respondenten is gepeild wat zij verstaan onder elektronische dienstverlening. Elektronische dienstverlening wordt gezien als een breed begrip waarbij het verstrekken van informatie en het ophalen van informatie langs digitale weg centraal staat. Dit alles vindt hoofdzakelijk plaats via een personal computer of smartphone. Het doel dat men hierbij voor ogen heeft is het verlenen van een dienst aan een klant. Een aantal respondenten geeft aan dat dit voornamelijk éénrichtingsverkeer betreft; de klant zoekt contact met RVO.nl. Het kan zijn om informatie te halen of om een dienst af te nemen. Hierbij wordt één partij aangemerkt als dienstverlener en één partij als klant. Hoewel er sprake kan zijn van een wisselwerking tussen die twee is het proces hierbij altijd gericht op de klant waarbij de klant zich buiten de organisatie bevindt.

Elektronische dienstverlening is een service die altijd beschikbaar is en gebruiksvriendelijk en makkelijk vindbaar is. Als de burger iets wil, dan moeten wij ervoor zorgen dat de burger dat zo makkelijk mogelijk voor elkaar kan krijgen. Dat betekent tegenwoordig dat de voorzieningen altijd toegankelijk en volledig moeten zijn en dat ze benaderbaar zijn, ongeacht waar je je op dat moment bevindt. Elektronische dienstverlening gaat hierbij verder dan de webpagina's of het traditionele 'web'. Het kunnen ook andere kanalen zijn zoals facebook of twitter. Er moet ook voldoende aandacht zijn voor aansluiting op het 'web of things', tegenwoordig communiceren veel apparaten via het internet met elkaar. In de praktijk van RVO.nl kun je hierbij bijvoorbeeld denken aan melkrobots maar ook slimme

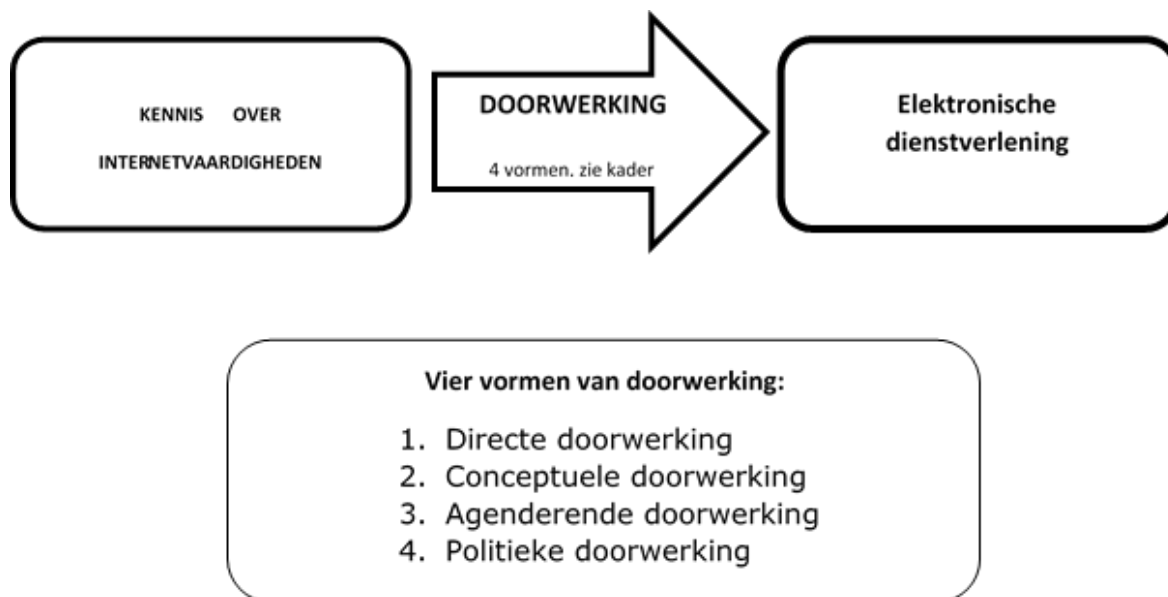
eters die doorgeven hoeveel duurzame energie er opgewekt wordt. Eén respondent beschreef dit treffend: "Alles wat in staat is om digitaal te communiceren".

Eén respondent geeft een hele nauwkeurige omschrijving van elektronische dienstverlening: "Wat ik eronder versta zijn al onze applicaties waarmee ondernemers een aanvraag in kunnen dienen bij RVO.nl. Maar waarbij ze ook in een portaal kunnen kijken hoe hun gegevens bij ons geregistreerd zijn. En ook naderhand als een bedrijf of organisatie dat gedaan heeft dat hij via dat digitale kanaal ook weer geïnformeerd wordt over de uitkomsten daarvan. Daarnaast de website waarop hij of zij kan lezen wat we doen, welke regels er zijn en welke voorwaarden er zijn. Vroeger had je daar misschien een boekje voor, met daarin de regels voor een regeling, tegenwoordig presenteert je dat op een website. Als je dan verder gaat, dan kun je op dezelfde website een aanvraag indienen en ben je al op onze website geweest, dan haalt hij ook automatisch de gegevens op. Dat is ook een stukje meerwaarde die elektronische dienstverlening heeft".

Analyse, conclusies en aanbevelingen

8 ANALYSE, DE BEVINDINGEN

In hoofdstuk 5 is het conceptuele model gepresenteerd. Dit conceptuele model weerspiegelt de verwachting van de onderzoeker: "Het is de verwachting dat kennis over internetvaardigheid van mensen doorwerkt op de elektronische dienstverlening." Grafisch zie dit er als volgt uit:



Maar is datgene wat verwacht werd ook daadwerkelijk waargenomen tijdens het onderzoek? En als dat al zo is, waarom is dat dan? Het beantwoorden van deze vragen noemen we analyseren. In de navolgende paragrafen zal deze analyse gestructureerd plaats vinden.

Als eerste komen de resultaten in tabelvorm aan bod. Hierbij worden per centraal begrip en per indicator kort en kernachtig de bevindingen gepresenteerd. Deze tabel vormt de ruggengraad of leeswijzer zo u wilt voor de rest van dit hoofdstuk. De rest van het hoofdstuk wordt besteed aan het onderbouwen van de bevindingen.

In het vorige hoofdstuk zijn de waarnemingen van het onderzoek bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland gepresenteerd. Al deze waarnemingen hebben slechts één doel: aantonen of de onderscheiden indicator al dan niet aanwezig is in de onderzochte werkelijkheid. In de tabel op de volgende pagina staan eerst de centrale begrippen zoals deze onderscheiden zijn in het conceptuele model, gevolgd door de indicatoren die onderzocht zijn. In de derde kolom worden de bevindingen gepresenteerd en kort toegelicht.

| Centraal begrip | Indicatoren | |
|---|---|---|
| Kennis over internetvaardigheden | Expliciete kennis over internetvaardigheden | Aanwezig. Expliciete kennis omtrent elektronische dienstverlening wordt gebruikt voor verantwoording van doelmatigheid en doeltreffendheid van een regeling. Met betrekking tot internetvaardigheid wordt informatie vastgelegd. |
| | Impliciete kennis over internetvaardigheden | Aanwezig. Medewerkers hebben impliciete kennis over de internetvaardigheid van gebruikers, elektronische dienstverlening vormt hierbij regelmatig de reden van het contact. Hierdoor hebben de medewerkers een goed beeld van de internetvaardigheid. Doordat het management met name kennis verzamelt over de doeltreffendheid en doelmatigheid sluit de impliciete kennis over internetvaardigheid niet aan bij de aanwezige expliciete kennis. De impliciete kennis over internetvaardigheid is groter dan de expliciete kennis. |
| | Kennisconversie in de kennispiraal | Niet aanwezig. Er vindt geen interactie plaats tussen expliciete en impliciete kennis. Expliciete kennis is met name beschikbaar bij het management; impliciete kennis is met name beschikbaar bij medewerkers. Tussen beide groepen vindt weinig tot geen interactie plaats; binnen de organisatie wordt niet geleerd van de beschikbare kennis. |
| Doorwerking | Directe doorwerking | Niet aanwezig. Hoewel er klantsignalen bekend zijn binnen de organisatie hebben deze geen direct effect op de elektronische dienstverlening. |
| | Conceptuele doorwerking | Deels aanwezig. Op de werkvloer is, als gevolg van de opgedane kennis, het beeld van de internetvaardigheid gewijzigd. Hier heeft kennis van internetvaardigheden doorgewerkt. Binnen de organisatie als geheel wordt de internetvaardigheid van de gebruikers overschat dan wel onderschat. Hier heeft kennis over internetvaardigheid niet doorgewerkt. |
| | Agenderende doorwerking | Niet aanwezig. Internetvaardigheid bij zowel de gebruiker als de aanbieder wordt genoemd in de kennisagenda maar verder niet geagendeerd: 'de klant moet het allemaal maar snappen' |
| | Politiek strategische doorwerking | Aanwezig. Kennis over internetvaardigheden wordt (politiek) strategisch ingezet. |
| Elektronische dienstverlening | | De door het management verwachte internetvaardigheden van de gebruikers hebben de ontwikkeling van elektronische dienstverlening geremd waardoor deze zich in de 'transaction' fase bevindt; ofwel fase 2: 'Extension'. Daarnaast blijkt dat men de feitelijke gebruiker niet goed kent, er wordt hierbij gesproken over 'ondernemers'. Het EGSD-model wordt niet toegepast. Uit de feitelijke kennis, voornamelijk aanwezig bij de medewerkers, blijkt dat de gebruiker vraagt om 'horizontale integratie' en 'revolutie'. De medewerkers kennen de feitelijke gebruiker goed en willen de elektronische diensten beter laten aansluiten bij de gebruiker. |

8.1 KENNIS OVER INTERNETVAARDIGHEDEN

Kennis is uiteengehaald in drie indicatoren. Deze drie indicatoren zijn afzonderlijk onderzocht de empirische waarnemingen geven een goed beeld van het begrip kennis.

8.1.1 EXPLICIETE KENNIS OVER INTERNETVAARDIGHEDEN

Expliciete kennis is aanwezig. Deze kennis wordt gebruikt voor verantwoording van doelmatigheid en doeltreffendheid van een regeling. Met betrekking tot internetvaardigheid wordt informatie vastgelegd.

Dus dat betekent dat de expliciete kennis in principe door iemand gebruikt kan worden om te leren. Doordat de expliciete kennis niet gedeeld wordt of beperkt en selectief gedeeld wordt ontstaat er een situatie waarbij er een kennisachterstand bestaat op het theoretische domein van de internetvaardigheid van gebruikers.

8.1.2 IMPLICIETE KENNIS OVER INTERNETVAARDIGHEDEN

Impliciete kennis is aanwezig. De impliciete kennis bij medewerkers wijkt af van de impliciete kennis bij het management. De medewerkers hebben regelmatig contact met gebruikers waarbij de elektronische dienstverlening vaak de reden van het ontstane contact is. Hierdoor hebben de medewerkers een goed en actueel beeld van de internetvaardigheid van gebruikers.

De impliciete kennis waarover het management beschikt is enerzijds gebaseerd op hun eigen ervaringen uit het verleden; anderzijds horen zij verhalen over ervaringen van medewerkers uit de tweede of derde hand. Er is geen directe en structurele interactie tussen managers en medewerkers. Hierdoor heeft het management geen goed en actueel beeld van de internetvaardigheid van gebruikers.

Dat betekent voor de impliciete kennis dat door het ontbreken van direct contact er geen overdracht van kennis plaatsvindt. Het overbrengen van impliciete kennis is een sociale interactie tussen individuen waarbij de vaardigheden gedemonstreerd worden zodat deze gekopieerd kunnen worden. Het niveau van impliciete kennis verschilt waardoor er een relatieve kennisachterstand bestaat voor wat betreft de ervaringen, vaardigheden en attitude.

8.2 KENNISCONVERSIE IN DE KENNISSPIRAAL

Kennisconversie is niet aanwezig. Er vindt geen interactie plaats tussen expliciete en impliciete kennis. Expliciete kennis is met name beschikbaar bij het management; impliciete kennis is met name beschikbaar bij medewerkers. Tussen beide groepen vindt weinig tot geen interactie plaats.

Dat betekent dat kennisconversie, een cyclisch proces waarbij de expliciete en de impliciete kennis met elkaar interacteren, niet plaatsvindt. Er is geen sprake van verrijking van de expliciete en de impliciete kennis vanwege het ontbreken van een sociale setting waar dit proces plaats zou kunnen vinden. Het overdragen van expliciete kennis heeft daarnaast weinig zin als deze los gemaakt is van de attitude en

de ervaringen die gepaard gaan met de informatie die uitgewisseld wordt. Doordat het individu niet de kans heeft om leerervaringen op te doen blijft een effect binnen de organisatie uit.

8.2.1 SOCIALISATIE

Er wordt niet met de klanten gecommuniceerd wordt over hun ervaringen met de elektronische diensten. Dat betekent dat het proces van socialisatie, een vorm van kennisconversie uit blijft. Deze vorm van kennisconversie speelt een belangrijke rol bij het leren van klanten. Bij deze vorm van kennisconversie wordt getracht door interactie met de klant vóór introductie van een dienst en daarna de dienstverlening te verbeteren.

8.2.2 EXTERNALISATIE

Het proces van externalisatie tref je veelal aan bij ontwerpprocessen. Externalisatie neemt in de kennispiraal dan ook een sleutelpositie in omdat hier expliciete kennis wordt gecreëerd uit impliciete kennis; ongrijpbare ervaringen worden vastgelegd.

Het feit dat er geen interactie is tussen de impliciete kennis van de medewerkers en de impliciete kennis van het management betekent voor het proces van externalisatie het volgende. De impliciete kennis die in het proces omgezet wordt in expliciete kennis is verouderd, onvolledig en niet actueel. De expliciete kennis die in het proces gecreëerd wordt kent dan ook dezelfde beperkingen.

8.2.3 COMBINATIE

Het ontbreken van interactie tussen de medewerkers en de managers betekent dat individuen geen kennis uitwisselen waardoor geen nieuwe kennis kan ontstaan. Dat betekent dat het proces van combinatie niet op gang komt met als gevolg dat de verschillende stelsels van expliciete kennis niet samengevoegd worden tot een kennissysteem.

8.2.4 INTERNALISATIE

Doordat de processen van socialisatie, externalisatie en combineren niet op gang komen vindt ook het proces van internalisatie niet plaats. Doordat de verschillende ervaringen niet gedeeld worden met elkaar worden deze als gevolg hiervan niet opgenomen in de impliciete kennis van het individu. Juist deze geïnternaliseerde kennis vormt een belangrijk kapitaalgoed voor zowel het individu als de organisatie.

8.3 DOORWERKING

De volgende stap in de analyse en het conceptuele model is het concept doorwerking. Doorwerking kent een leidend voorwerp; in dit geval elektronische dienstverlening bij RVO.nl. In de navolgende paragraaf worden op basis van de empirische waarnemingen aan de vier vormen van doorwerking betekenis gegeven.

8.3.1 DIRECTE DOORWERKING

Klachten of opmerkingen van gebruikers over de elektronische dienstverlening leiden niet tot een directe verandering in het gedrag van de organisatie. Dat betekent dat directe doorwerking niet aanwezig is.

8.3.2 CONCEPTUELE DOORWERKING

Als gevolg van de kennis die medewerkers opgedaan hebben tijdens hun dagelijkse contact met gebruikers is hun beeld op de internetvaardigheid van gebruikers gewijzigd. Dat betekent dat conceptuele doorwerking op de werkvloer plaatsgevonden heeft. Deze conceptuele doorwerking is echter niet volledig en stopt op het niveau van het management doordat er geen interactie is tussen medewerkers en het management.

Dat betekent voor conceptuele doorwerking van kennis over internetvaardigheid van gebruikers dat deze wel geleid hebben tot veranderingen in de opvattingen en redeneringen van individuele medewerkers. Doordat de verantwoordelijken voor het beleid van de organisatie hun beslissingen baseren op verouderde, onvolledige en niet actuele kennis is er binnen de organisatie geen sprake van een verandering in opvattingen over elektronische dienstverlening. Er is dan ook geen sprake van conceptuele doorwerking binnen de organisatie.

8.3.3 AGENDERENDE DOORWERKING

Kennis over de internetvaardigheid van gebruikers zorgt er niet voor dat internetvaardigheid van gebruikers op de beleidsagenda van de organisatie komt. Internetvaardigheid bij zowel de gebruiker als de aanbieder wordt genoemd in de kennisagenda maar verder niet geagendeerd: 'de klant moet het allemaal maar snappen'.

Kennis over het de internetvaardigheid van gebruikers is verspreid aanwezig binnen de organisatie. De expliciete kennis is aanwezig bij het management; de ervaringen worden op de werkvloer opgedaan. Kennis wordt hierbij onderling niet gedeeld waardoor een onvolledig kennisbeeld bestaat over de internetvaardigheid bij gebruikers. Als gevolg van dit onvolledige beeld kan er geen maatschappelijk of publiek debat op gang komen. Dat betekent dat kennis geen agenderen de functie heeft.

8.3.4 POLITIEK STRATEGISCHE DOORWERKING

De klanttevredenheidsonderzoeken die in opdracht van het management uitgevoerd worden hebben tot doel de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling die op dat moment onderzocht wordt te bepalen. Hierbij wordt als bijproduct kennis verzameld over de internetvaardigheid van gebruikers. Als er al kennis gedeeld wordt dan betreffen het de resultaten die betrekking hebben op doelmatigheid en doeltreffendheid.

Het management bepaalt welke kennis en in welke vorm gedeeld wordt. Dat betekent dat kennis gebruikt wordt om een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid, doelen die het management stelt, te bereiken. Kennis wordt dan ook politiek strategisch ingezet.

8.4 ELEKTRONISCHE DIENSTVERLENING

De door het management lage verwachtingen van de internetvaardigheden van de gebruikers heeft de ontwikkeling van elektronische dienstverlening geremd. Daarnaast blijkt dat men de feitelijke gebruiker niet goed kent. Uit de empirische informatie komt naar voren dat men zich richt op 'de ondernemer'. Een definitie van 'de ondernemer' is echter niet gevonden in de bestudeerde informatie.

Het onderschatten van de vaardigheden van gebruikers betekent voor de ontwikkeling van de elektronische dienstverlening dat deze zich in de 'transaction' fase ofwel fase 2: 'Extension' bevindt, een vroeg ontwikkelstadium van elektronische dienstverlening. Het feit dat men de markt die men bedient met de elektronische diensten niet gecompartmenteerd heeft betekent daarnaast dat de elektronische diensten niet aansluiten bij de wensen van de gebruikers.

8.5 CONCLUDEREND

Uit de analyse blijkt dat er een scherpe grens is tussen 'beleidsmakers' en 'uitvoerders' binnen de organisatie. Deze grens wordt grotendeels bepaald door de manier waarop de 'gebruiker van de elektronische dienstverlening' gedefinieerd wordt. Voor de beleidsmakers is dit de opdrachtgever (het ministerie, de Europese Commissie etc.) terwijl voor de uitvoerders dit de ondernemers, agrariërs en burgers zijn.

Dit verschil in benadering van de 'gebruiker' zet zich door binnen de opvattingen over elektronische dienstverlening en de kennis hieromtrent. Het management maakt het beleid waarbij kennis politiek strategisch ingezet wordt om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie richting de opdrachtgevers te verbeteren. De medewerkers op de werkvloer willen hun kennis conceptueel laten doorwerken om zo de dienstverlening richting de ondernemers en burgers te verbeteren.

Dat betekent dat er sprake is van conceptuele doorwerking van kennis over internetvaardigheden op de dagelijkse praktijk van elektronische dienstverlening, maar dat er tegelijkertijd sprake is van politiek strategische doorwerking van kennis over internetvaardigheden op het beleid. Als gevolg van de politiek strategische doorwerking die het management voorstaat stopt de conceptuele doorwerking.

9 CONCLUSIES

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord: *Hoe werkt kennis over internetvaardigheden van gebruikers door op het gevoerde beleid met betrekking tot het aanbieden van elektronische diensten?* Deze hoofdvraag is eerder uiteengezet in verschillende variabelen die samen het conceptuele model van dit onderzoek vormden. Elke variabele van het conceptuele model is in het vorige hoofdstuk individueel onderzocht en geanalyseerd. In dit hoofdstuk komt alles weer bij elkaar.

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat bij de Rijksdienst voor ondernemend Nederland er sprake is van conceptuele doorwerking van kennis over internetvaardigheden op de *dagelijkse praktijk* van elektronische dienstverlening, maar dat deze doorwerking stopt richting het vormen van *beleid*. In dit hoofdstuk wordt op basis van deze bevindingen een vertaalslag gemaakt naar de theorie: wat betekent dit voor de theorie en het conceptuele model? De volgende paragrafen volgen het conceptuele model.

9.1 KENNIS OVER INTERNETVAARDIGHEDEN

De onderzoeker heeft aangenomen dat "kennis over internetvaardigheid" min of meer homogeen zou zijn. Er zouden uiteraard verschillen zijn op het individuele vlak bij de medewerkers onderling, maar op organisatieniveau werd verwacht dat er een eenduidig beeld zou bestaan wat voor de gehele organisatie zou bestaan.

Op basis van de analyse kan geconcludeerd worden dat kennis over internetvaardigheden niet geleid heeft tot een proces van kennisconversie, het individu wordt verhinderd om te leren doordat zijn impliciete kennis niet kan interacteren met de beschikbare expliciete kennis. Ook ontbreekt het leerproces in de vorm van de kennispiraal binnen de organisatie. Het ontbreekt aan homogene kennis binnen de gehele organisatie.

De onderzoeker moet concluderen dat er, anders dan de theorie doet vermoeden, niet altijd sprake is van een cyclisch leerproces waarbij verrijking plaats vindt. De kennispiraal helpt de organisatie dan ook niet om de wensen van gebruikers om te zetten tot expliciete conceptuele kennis over de te leveren diensten en het uiteindelijk vormgeven van de dienst. Vanwege het ontbreken van kennisconversie moet de onderzoeker daarnaast concluderen dat impliciete kennis en expliciete kennis naast elkaar kunnen bestaan op het moment dat hier geen uitwisseling tussen plaatsvindt; een conclusie die op basis van de theorie niet verwacht werd.

9.2 DOORWERKING

Het was de verwachting van de onderzoeker dat kennis over internetvaardigheden op één van de vier onderscheiden manieren zal doorwerken op de elektronische dienstverlening. Uit de empirische waarnemingen zijn twee belangrijke zaken naar voren gekomen. Het naast elkaar bestaan van impliciete en expliciete kennis is hierboven aan bod gekomen. Daarnaast is gebleken dat impliciete kennis met name beschikbaar is bij de uitvoerenden van de organisatie en dat expliciete kennis met name aanwezig is bij het management van de organisatie en dat tussen de twee groepen geen uitwisseling plaatsvindt.

Het feit dat expliciete kennis en impliciete kennis onafhankelijk van elkaar bestaan bij twee belangrijke groepen betekent dat doorwerking erg complex kan zijn. Het zou kunnen betekenen dat kennis over internetvaardigheden op twee verschillende manieren doorwerkt op de elektronische dienstverlening. Echter, het kan ook betekenen dat de ene vorm van kennis doorwerkt op de ander vorm van kennis. Uit de analyse is naar voren gekomen dat beiden gebeuren.

9.2.1 DOORWERKING VAN EXPLICIETE KENNIS OP IMPLICIETE KENNIS

Uit de analyse is naar voren gekomen dat het management het delen van expliciete kennis strategisch inzet. Het management heeft de politieke opdracht om regelingen doelmatig en doeltreffend uit te voeren tot belangrijkste doelstelling verheven. Elektronische dienstverlening blijkt dan ook voornamelijk ingezet te worden om dat specifieke doel te behalen; kennis over internetvaardigheid van gebruikers is hierbij niet van belang en kan mogelijk de doelstelling in gevaar brengen zo blijkt uit de analyse.

De onderzoeker moet dan ook concluderen dat de expliciete kennis gebruikt wordt om de machtspositie van het management te versterken om op deze wijze het politieke doel van een doelmatige en doeltreffende regeling te kunnen bereiken. De expliciete kennis van het management heeft dan ook een strategische doorwerking op de impliciete kennis van de uitvoerenden.

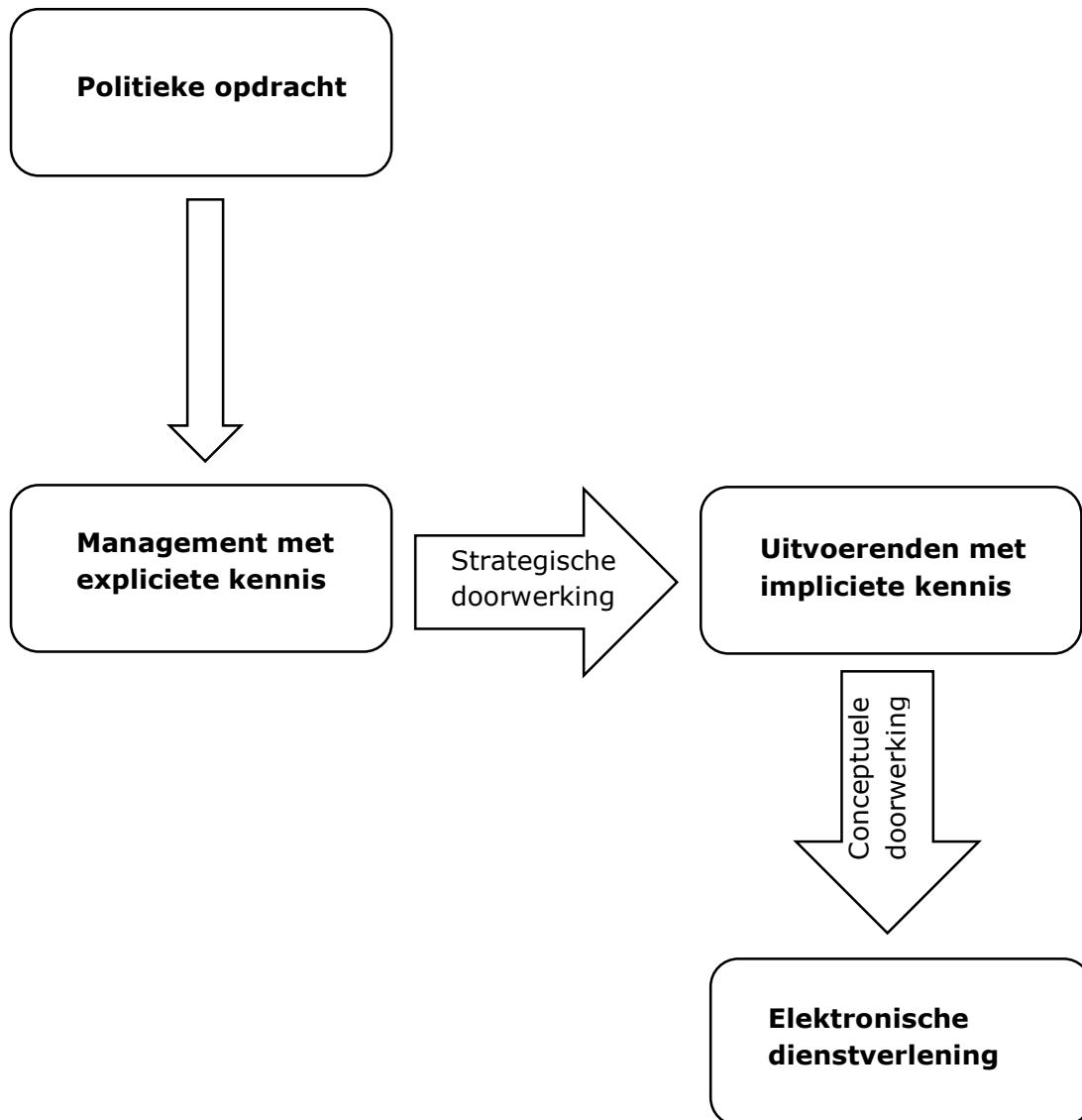
9.2.2 DOORWERKING VAN KENNIS OP ELEKTRONISCHE DIENSTVERLENING

Uit de analyse blijkt dat impliciete kennis van de uitvoerenden conceptueel doorwerkt op de elektronische dienstverlening voor zover het de uitvoering van regelingen betreft. Indien medewerkers verbeterpunten zien die direct doorgevoerd kunnen worden zullen ze dit proberen te doen. Het blijkt in de praktijk echter vaak niet te lukken omdat hun invloed beperkt is; er is vaak 'een ander' die zijn of haar fiat moet geven over een aanpassing of handleiding die gepubliceerd wordt. Niettemin is er sprake van conceptuele doorwerking bij de uitvoering.

Vanuit de uitvoering wil men ook graag dat hun impliciete kennis over de internetvaardigheid van gebruikers doorwerkt op het gevoerde beleid omtrent elektronische dienstverlening. Het management blokkeert dit echter omdat deze vorm van doorwerking gezien wordt als gevaar voor het primaire doel: doelmatigheid en doeltreffendheid.

Er moet dan ook geconcludeerd worden dat er beperkt sprake is van conceptuele doorwerking van impliciete kennis over internetvaardigheden op elektronische dienstverlening. De expliciete kennis werkt in zijn geheel niet door op de elektronische dienstverlening.

Als we de conclusies met betrekking tot doorwerking visueel weergeven dan ontstaat het volgende beeld:



9.3 ELEKTRONISCHE DIENSTVERLENING

Uit de analyse is naar voren gekomen dat op dit moment systemen ontwikkeld worden waarbij gebruikers rechtstreeks contact kunnen hebben met de organisatie. Op dit moment worden er nog geen diensten volautomatisch, zonder tussenkomst van een ambtenaar, geleverd. Daarnaast komt uit de analyse naar voren dat de gebruikers van de dienstverlening onder de noemer 'ondernemer' geschaard kunnen worden. Een duidelijke definitie van 'ondernemer' wordt hierbij niet gehanteerd.

De onderzoeker concludeert dat de ontwikkeling van de elektronische dienstverlening zich nog in een beginstadium bevindt. De focus ligt op dit moment op het creëren van een interactie met de gebruiker; de transaction fase van het stages of growth model. Voor wat betreft het definiëren van de doelgroep is de onderzoeker van mening dat deze te eng is en zeker niet alle gebruikers die ook daadwerkelijk diensten afnemen omvat.

9.4 BEANTWOORDING VAN DE HOOFDVRAAG

We komen nu bij het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek:

Hoe werkt kennis over de internetvaardigheden van gebruikers door op elektronische dienstverlening?

Uit de analyse is naar voren gekomen dat er sprake is van twee gebruikers van de elektronische dienstverlening. Ten eerste de opdrachtgever die gebruik maakt van elektronische dienstverlening om de uitvoering van regelingen te stroomlijnen. Ten tweede de (eind) gebruiker die een daadwerkelijke dienst afneemt.

Deze tweedeling vormt een belangrijk aanknopingspunt voor het eerder beschreven gedrag van de organisatie. De organisatie richt zich bij het inrichten van de elektronische diensten naar de opdrachtgever en haar doelstelling. Hiervoor heeft de onderzoeker de volgende verklaring. De opdrachtgever kan haar opdracht aan verschillende dienstverlenende instanties geven; er is dan ook sprake van concurrentie aan de opdrachtgever / opdrachtnemer kant. De dienstverlener die de dienst tegen zo laag mogelijke kosten effectief kan aanbieden krijgt de opdracht. De (eind) gebruiker heeft deze luxe niet; hij of zij is gedwongen de dienst af te nemen bij de geselecteerde dienstverlener; de dienstverlener op haar beurt is verzekerd van een stroom van aanvragen.

Uit de analyse is eveneens naar voren gekomen dat het management zich met name richt naar de opdrachtgever terwijl de uitvoerenden zich met name richten op de gebruikers. De medewerkers die dagelijks met de gebruikers van de elektronische dienstverlening te maken hebben zien dat de vaardigheden van de gebruikers veranderen. Deze vaardigheden zorgen ervoor dat de vraag van de gebruiker verandert; deze wil in sommige gevallen meer of andere functionaliteiten dan nu aangeboden worden. De uitvoerenden willen dan ook met name hun kennis over de internetvaardigheid van gebruikers laten doorwerken op de elektronische dienstverlening om zodanig de dienstverlening meer aan te laten sluiten bij de wensen van de gebruikers. Medewerkers hebben geprobeerd om op hun eigen manier de opvattingen van de organisatie te beïnvloeden. Deze invloed beperkt zich echter tot het geven van commentaar tijdens de test fase van (bijna) gereed zijnde elektronische diensten. De medewerkers met actuele impliciete kennis over de internetvaardigheid van gebruikers worden niet betrokken in de ontwikkelfase van een dergelijke dienst.

Het management wil de elektronische dienstverlening zoveel mogelijk laten aansluiten bij de wensen van de opdrachtgever en ziet de conceptuele doorwerking als een mogelijke bedreiging van de politieke doelen gericht op een doelmatige en doeltreffende afhandeling van dossiers. Hiermee wordt met name het beleidsdoel van een kleinere en efficiëntere overheid bediend. De doelstelling van de opdrachtgever als gebruiker wordt boven de (eind) gebruiker van een dienst gesteld met als gevolg dat conceptuele doorwerking van impliciete kennis over internetvaardigheid van gebruikers geblokkeerd wordt.

In het kader van dit onderzoek is kennis gedefinieerd als een product van impliciete en expliciete kennis waarbij uitwisseling tussen beide vormen van kennis zorgt voor een verrijking van de kennis. De onderzoeker heeft vastgesteld dat dit proces van verrijking niet aanwezig is binnen de organisatie, met als gevolg dat kennis zoals deze gedefinieerd is niet aanwezig is.

Concluderend stelt de onderzoeker dan ook vast dat **kennis over internetvaardigheid van gebruikers niet doorwerkt op de elektronische dienstenverlening**. Hiermee is de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord.

9.5 REFLECTIE

Het is nu tijd om terug te kijken en te reflecteren. Hierbij wordt gekeken naar het theoretisch kader, het conceptuele model en de opbrengsten van dit onderzoek.

In het theoretisch kader zijn verschillende theorieën beschreven. De onderzoeker heeft hierbij onder andere gebruik gemaakt van bestaande literatuur over 'kennis', 'doorwerking' en 'elektronische dienstverlening'. Hoewel het niet de meest eenvoudige concepten blijken te zijn is de literatuur duidelijk en slechts voor één uitleg vatbaar. De onderzoeker heeft dan op voorhand ook geen kanttekeningen bij de gebruikte literatuur geplaatst; hier was geen aanleiding voor.

Uit de theorie kwam een beeld naar voren dat kennis in de huidige maatschappij gezien wordt als belangrijkste productiemiddel bij het verlenen van diensten. Hieruit volgt in de literatuur de gevolgtrekking dat bij met name dienstverlenende

organisaties impliciete en expliciete kennis gedeeld wordt. Immers het toevoegen van waarde gebeurt door middel van kennis: de wensen van de gebruikers worden door middel van een leerproces omgezet tot expliciete conceptuele kennis en deze kennis uiteindelijk om te zetten in de daadwerkelijke elektronische dienst die geleverd wordt. Hierbij vermoedde de onderzoeker dat één van de vier in de literatuur onderscheiden vormen van doorwerking een rol speelt.

Via verschillende schrijfronden heeft de onderzoeker de informatie verwerkt tot behapbare stukken tekst waaruit de essentie van de theoretische modellen duidelijk blijkt. Nu de theorie uiteengerafeld was moest hier in het kader van dit onderzoek richting aan gegeven worden in de vorm van een conceptueel model.

Uit de empirische informatie ontstond echter een ander beeld dan aanvankelijk werd aangenomen. Zo blijkt het niet vanzelfsprekend te zijn dat expliciete kennis en impliciete kennis leiden tot verrijking van de kennis binnen een organisatie. In dit geval blijkt de expliciete kennis zelfs niet te interacteren met de impliciete kennis vanwege de mogelijke gevolgen voor de doelstelling van de organisatie.

Dat betekent voor de theorie dat het gebruikte model van Nonaka en Takeuchi niet toegepast kan worden op een overheidsorganisatie als dienstverlener. Nader beschouwd is deze theorie tot stand gekomen binnen bedrijven en dienstverleners die niet onder invloed staan van een politieke opdrachtgever en die concurrerend moeten opereren. Dit is een groot verschil met de situatie die de onderzoeker in het kader van dit onderzoek bestudeerd heeft.

Achteraf moet vastgesteld worden dat de invloed van de politieke opdracht op de organisatie zo groot is dat dit leidt tot gedrag. In de wetenschap noemen we dit een modererende variabele; een variabele die zo sterk invloed uitoefent dat deze meegenomen moet worden in het conceptuele model. Op voorhand werd deze sterke invloed niet verwacht; de onderzoeker heeft aangenomen dat deze opdracht deel uit zou maken van de kennis van de organisatie, deze aanname blijkt achteraf onjuist te zijn. Op welke plaats in het conceptuele model waar deze invloed uitgeoefend wordt is niet onderzocht; dit kan mogelijk onderwerp van verder onderzoek zijn. Het is echter wel duidelijk geworden dat de invloed het meest gevoeld wordt door het management.

Het management is verantwoordelijk voor de opdracht die uitgevoerd wordt. Het politieke doel is door de opdrachtgever verwerkt in deze opdracht. Sturing en verantwoording vindt dan ook plaats langs de lijnen van de politieke opdracht.

Dit heeft tot gevolg dat kennis over internetvaardigheid van gebruikers een ondergeschikte rol speelt aan de eigen doelstelling: "A government-centric approach prevails, although many policy documents claim taking a citizen perspective" (Bekkers in Van de Donk, 2012, p 145).

Als laatste wil de onderzoeker opmerken dat de politieke opdracht geldt voor de gehele (Rijks)overheid. Het waargenomen gedrag van het management van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is dan ook waarschijnlijk niet uniek. Immers alle uitvoerende diensten zullen naar alle waarschijnlijkheid hetzelfde gedrag vertonen om aan het gestelde doel te voldoen. Verder onderzoek ligt voor de hand waarbij het voor de hand ligt de politieke invloed nader te beschouwen.

9.6 AANBEVELINGEN

De onderzoeker doet op basis van het onderzoek een viertal aanbevelingen.

De eerste aanbeveling is bedoeld voor de politiek. De politieke opdracht aan uitvoerende diensten om hun bedrijfsvoering maximaal te optimaliseren om een doeltreffende en doelmatige uitvoering te garanderen is achterhaald. In de afgelopen decennia zijn veel veranderingen in de bedrijfsprocessen doorgevoerd en heeft de ICT een belangrijke rol verworven in dit proces van deze diensten. Vasthouden aan deze doelstelling betekent stagnatie van de ontwikkelingen; diensten zullen sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid met als gevolg grote investeringen die slechts een klein rendement zullen opbrengen. De doelstelling verstikt daarnaast innovaties binnen de overheid die mogelijk (zij het indirect) hetzelfde doel kunnen dienen. Immers, als meer gebruikers daadwerkelijk gebruik kunnen maken van elektronische diensten raken deze diensten meer ingeburgerd waardoor relatief dure 'papieren dossiers' verminderen. Hierbij is het wel belangrijk om de ontwikkelingen van ICT-toepassingen in het publieke domein goed en zorgvuldig in te steken. Hierbij dient in het opstellen van wet- en regelgeving voldoende aandacht besteed te worden aan vertrouwen en privacy.

De tweede aanbeveling is feitelijk dezelfde aanbeveling, maar dan nu aan de uitvoerende diensten. De dagelijkse uitvoering van de elektronische dienstverlening ligt in de handen van uitvoerende diensten. Zij staan met beide benen in de maatschappij, daar waar de politiek toch wat meer afstand kent. Gebruik deze kennis en ervaring die opgedaan worden om de opdrachtgevers te overtuigen van het feit dat de investeringen die nu gedaan worden om regelingen doelmatiger en doeltreffender te maken beter besteed kunnen worden. Het tegemoet komen aan de wensen van gebruikers moet hierbij niet gezien worden als bedreiging maar als verlengstuk van de doelstelling die nagestreefd wordt. Op dit moment is er met het verbeteren van de interne processen geen of slechts weinig efficiencywinst te behalen. De onderzoeker is van mening dat buiten dit proces veel efficiencywinst te halen is. Zo is de kans dat een goed geïnformeerde gebruiker in één keer een juiste en volledige aanvraag doet groter. Ook een verbetering van het gebruiksgemak kan ertoe leiden dat meer gebruikers verleid worden om gebruik te maken van de elektronische diensten in plaats van een papieren formulier. Hierbij is uiteraard waakzaamheid geboden; er moet gezocht worden naar de balans tussen 'need to have' en 'nice to have'.

Dit brengt mij bij de volgende aanbeveling aan het management van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Ontsluit de expliciete kennis met betrekking tot de internetvaardigheid van gebruikers voor de uitvoerenden. Stuur daarnaast actief aan op het ontstaan van een kennispiraal binnen de organisatie. Juist de medewerkers die de regelingen uitvoeren kennen de gebruiker van haver tot gort; zij kunnen helpen om de politiek te overtuigen van de noodzaak om een andere weg in te slaan. De eerste voorzichtige stappen zijn genomen met de kennisagenda. Opvallend was hierbij echter dat met name de elektronische dienstverlening nog onvoldoende prominent op de agenda staat. Alleen op die manier verwacht de onderzoeker dat de elektronische dienstverlening verdere vooruitgang kan boeken; immers impliciete kennis en expliciete kennis worden nu *wel* uitgewisseld waardoor de zinvolle (interne) discussie

zal starten met als doel de wensen van de klanten *en* gebruikers om te zetten tot het leveren van daadwerkelijke diensten.

De laatste aanbeveling kan het management helpen de interne discussie aan te zwengelen. Dit gebeurt immers door een prikkelende metafoor: 'Wie is de gebruiker van diensten van RVO.nl?' Wil de organisatie daadwerkelijk zijn dienstverlening verbeteren dan is een marktonderzoek onontbeerlijk. Hierbij is het van belang om eerst een segmentatie in de markt aan te brengen. De bovenstaande vraag kan hierbij helpen. Als eenmaal de verschillende markten in beeld gebracht zijn kunnen diensten ook veel gericht aangeboden worden, met als gevolg tevreden gebruikers en een betere doelmatigheid en doeltreffendheid van de ingezette elektronische diensten.

LITERATUURLIJST

- Andersen, K. V., & Henriksen, H. Z. (2006). E-government maturity models: Extension of the layne and lee model. *Government Information Quarterly*, 23(2), 236-248.
- Bekkers. (2013). *Beleid in beweging. achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. 2de, herz. dr* Uitgeverij Lemma bv.
- Bekkers, V. (2001). De mythen van de elektronische overheid. over retoriek en realiteit. *Bestuurswetenschappen*, (4), 277-295.
- Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., & Putters, K. (2004). Doorwerking van strategische beleidsadvisering.
- Belinfante, A. D., de Reede, J. L., Dragstra, L., Efthymiou, N. S., Hins, A., & de Lange, R. (2009). *Beginselen van het nederlandse staatsrecht. -16e dr.* Kluwer.
- Bovens, M., t Hart, P., & Twist, M. (2007). Openbaar bestuur. *Beleid, Organisatie En Politiek*,
- Dijkshoorn, A. (2009). Local electronic service delivery: The variation explained?
- Hakvoort, J., & Klaassen, H. (2004). Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties. *SDU Uitgevers BV, Den Haag*,
- Hammerschmid, G., & Van de Walle, S. (2011). The impact of the new public management: Challenges for coordination and cohesion in european public sectors. *Administrative Culture*, (12_2), 190-209.
- Haynes, P. (2011). The return of new public management? *Available at SSRN 1935909*,
- Homburg, V., Dijkshoorn, A., & Thaens, M. (2014). Diffusion of personalised services among dutch municipalities: Evolving channels of persuasion. *Local Government Studies*, 40(3), 429-450.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hüsing, T., & Selhofer, H. (2002). The digital divide index-A measure of social inequalities in the adoption of ICT. *ECIS 2002 Proceedings*, , 35.
- Katz, J. E., & Rice, R. E. (2002). *Social consequences of internet use: Access, involvement, and interaction* MIT press Cambridge, MA.
- Knott, J., & Wildavsky, A. (1980). If dissemination is the solution, what is the problem? *Science Communication*, 1(4), 537-578.

- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making* Psychology Press.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.
- Lenk, K. (2002). Electronic service delivery-A driver of public sector modernisation. *Information Polity*, 7(2, 3), 87-96.
- Newman, J., & Clarke, J. (2009). *Publics, politics and power: Remaking the public in public services* Sage.
- Nonaka, I., Takeuchi, H., & Tromp, T. H. (1997). *De kenniscreërende onderneming: Hoe japanse bedrijven innovatieprocessen in gang zetten* Scriptum Schiedam.
- Reddick, C. G. (2010). *Politics, democracy and E-government: Participation and service delivery: Participation and service delivery* IGI Global.
- Soliman, K. S., Affisco, J. F., Affisco, J. F., & Soliman, K. S. (2006). E-government: A strategic operations management framework for service delivery. *Business Process Management Journal*, 12(1), 13-21.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Informatie- en communicatietechnologie (ICT) 26 643 nr 280, vergaderjaar 2012 – 2013.
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Informatie- en communicatietechnologie (ICT) 26 643 nr 289, vergaderjaar 2012 – 2013.
- van de Donk, Wim BHJ, Snellen, I. T. M., & Thaens, M. (2012). *Public administration in the information age: Revisited* IOS Press.
- Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* Lemma.

LITERATUUR EMPIRIE

- I&o research, (2012), Resultaten internetpanel Dienst Regelingen, Amsterdam
- Jansen, J., de Vries, S. (2008) Benchmarking van elektronische dienstverlening, Universiteit Twente, Enschede
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, (2004), Publiek dienstverlening 65% elektronisch, Den Haag
- Rentier, Tulic, van der Heijde, Lensink, Teunissen & Bataille, (2015), Brainbox klanttevredenheid Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Rotterdam
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, (2014), Managementconferentie, achtergrondinformatie, Den Haag
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, (2014), Kennisagenda RVO.nl, Den Haag
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, (2014), Dienstverleningsconcept, Den Haag
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, (2014), Visie en Strategie, Den Haag
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, (2015), Resultaten klanttevredenhedisonderzoek 1e kwartaal 2015, Den Haag
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, (2015), Resultaten CITES afhandeling, Den Haag
- Tweede kamer der Staten-Generaal, (vergaderjaar 2014 -2015,33 326, nr. 5), Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, Den Haag.

Introductie

Ik volg een Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Mijn opleiding bevindt zich in de afrondende fase. Dit interview wordt dan ook gehouden in het kader van mijn afstudeeronderzoek. Het doel van dit interview is inzicht te krijgen in hoe kennis van medewerkers over internetvaardigheden bij gebruikers doorwerkt in de elektronische dienstverlening. Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen worden medewerkers van verschillende afdelingen betrokken bij dit onderzoek.

Je denkt mogelijk dat het woord 'kennis' niet van toepassing is op jouw positie binnen de organisatie. Dat komt waarschijnlijk doordat wij het woord 'kennis' zoals we dat in de wetenschappelijke literatuur terug kunnen vinden verkeerd gebruiken. 'kennis' ontstaat op het moment dat jij als medewerker 'informatie' ontvangt en hier 'betekenis' aan geeft.

Een direct effect van deze melding kan zijn dat de website aangepast moet worden omdat ergens een klein foutje zit. Op dat moment is er sprake van directe doorwerking in het beleid van de organisatie. Doorwerking kan ook op andere minder zichtbare manieren plaats vinden. Dit interview is erop gericht om zoveel mogelijk ervaringen te verzamelen om deze vervolgens te analyseren.

Ik wil het interview integraal opnemen om later uit te werken heb ik hiervoor jouw toestemming? Het uitgewerkte interview en het geluidsbestand worden uitsluitend en op uitdrukkelijk verzoek van de examencommissie of mijn begeleider vrijgegeven aan de Erasmus Universiteit. Hierbij zullen de gegevens vertrouwelijk behandeld worden. De verkregen antwoorden worden geanalyseerd en geaggregeerd; de resultaten zullen in het onderzoeksrapport gepubliceerd worden. Hierbij kunnen citaten van respondenten opgenomen worden; maar deze zullen te allen tijde anoniem gepresenteerd worden.

Vragen

Elektronische dienstverlening

Wat versta jij onder elektronische dienstverlening?

Expliciete kennis

Ik wil eerst met jou praten over de kennis over internetvaardigheden van gebruikers die je hebt:

1. Zou je mij kunnen vertellen hoe je de kennis die je over dit onderwerp hebt verkregen hebt?
 - a. Zou je een voorbeeld kunnen noemen van de manier waarop jij kennis krijgt?
 - b. Heb je een opleiding of cursus gevolgd waarin aandacht besteed wordt aan dit onderwerp? Zo ja, zou je me daar wat meer over kunnen vertellen?

2. Is de kennis over internetvaardigheden bij de gebruikers schriftelijk vastgelegd?
 - a. Ben je bekend met het de klantonderzoeken zoals die bij DR uitgevoerd zijn?
 - b. Heb je deze documenten ingezien?
 - c. Worden dergelijke onderzoeken binnen de organisatie verspreid zodat iedereen deze kan inzien?
3. Denk jij dat de organisatie voldoende inzicht heeft in het kennisniveau van de gebruiker?
 - a. Kun je je antwoord met een voorbeeld toelichten?
 - b. Op welke punten zou er meer aandacht besteed mogen worden?

Impliciete kennis

Je hebt zelf vast wel één of meer ervaringen opgedaan met een gebruiker van de elektronische dienstverlening van RVO.nl. De volgende vragen gaan over deze ervaringen en hoe je in die situatie gehandeld hebt.

4. Kun je een voorbeeld geven van een ervaring die je opgedaan hebt met een gebruiker van onze elektronische dienstverlening. Dit kan bijvoorbeeld een telefoontje zijn, een mail, een brief et cetera. Kun je de situatie omschrijven? Je mag ook meerdere situaties bespreken
5. Wat heb je in de door jou genoemde situatie gedaan? Hoe heb je de gebruiker benaderd en wat heb je gedaan?
6. Wat dacht je over de vaardigheden van de gebruiker toen je het contact had met de gebruiker?

Kennisconversie

7. Kun je beschrijven wat de organisatie volgens jou doet om de gebruiker beter te begrijpen en haar diensten te verbeteren?
 - a. Wordt er regelmatig onderzoek gehouden naar de ervaringen van de gebruiker?
 - b. Wordt er samen met de gebruiker aan een verbeterde elektronische dienstverlening gewerkt?
 - c. Wordt elektronische dienstverlening ontwikkeld volgens vast format of stramien?
 - d. Worden medewerkers betrokken bij het ontwikkelen van elektronische diensten?
 - e. Werken verschillende afdelingen samen aan het ontwikkelen van elektronische diensten?

Doorwerking

8. In welke mate denk jij dat de internetervaring van gebruikers een rol speelt in de elektronische diensten die RVO.nl aanbiedt?
9. We hebben gesproken over de verschillende klantonderzoeken die uitgevoerd zijn. Denk jij dat deze onderzoeken een verandering in de kijk op elektronische dienstverlening bij RVO.nl teweeg gebracht heeft?
10. Denk jij dat veranderde inzichten in de internetvaardigheden van gebruikers in voldoende mate op de agenda van RVO.nl is komen te staan?
11. Denk jij dat kennis over internetvaardigheden strategisch ingezet wordt om doelen te halen door bijvoorbeeld kennis te manipuleren of te verbergen?

Afsluiting

Dank je wel voor je medewerking aan dit onderzoek. Dit interview wordt nu uitgewerkt. Zodra alle interviews afgenomen en uitgewerkt zijn zal ik de resultaten analyseren. Uit deze analyse hoop ik conclusies te kunnen trekken en eventueel aanbevelingen aan de organisatie te doen. Alles wordt verwerkt in mijn scriptie waarmee ik hoop mijn Mastertitel te kunnen behalen.