

**Rapport**

# HOE BEOORDELEN AMBTENAREN DE DIGITALISERING BIJ DE OVERHEID?

**Onderzoek i.o.v. Binnenlands Bestuur**

April 2018

# COLOFON

**Uitgave**

I&O Research  
Zuiderval 70  
Postbus 563  
7500 AN Enschede

**Rapportnummer**

2018/041

**Datum**

April 2018

**Opdrachtgever**

Binnenlands Bestuur

**Auteurs**

Peter Kanne  
Laurens Klein Kranenburg

*Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron (I&O Research / Binnenlands Bestuur) duidelijk wordt vermeld.*



# INHOUDSOPGAVE

<b>1. Belangrijkste uitkomsten.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Inleiding.....</b>	<b>8</b>
2.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	8
2.2 Onderzoeksvragen.....	8
2.3 Verantwoording.....	8
<b>3. Resultaten.....</b>	<b>10</b>
3.1 Wenselijkheid digitalisering.....	10
3.2 Tevredenheid over voortgang digitalisering.....	11
3.3 Digitale volwassenheid.....	13
3.4 Geschat aandeel digitaal contact.....	15
3.5 Kennis en digitale vaardigheden.....	16
3.6 Programma Digitaal 2017.....	18
3.7 Stimulansen en belemmeringen voor digitalisering.....	19
3.8 Volledig digitale overheid nog niet in zicht.....	21
3.9 Bijdrage brede programma's digitalisering.....	22
<b>4. Onderzoeksverantwoording.....</b>	<b>25</b>



# 1

## HOOFDSTUK

### **Belangrijkste uitkomsten**



## 1. Belangrijkste uitkomsten

### ***Digitalisering overheidsdiensten breed gedragen***

Onder ambtenaren bestaat breed draagvlak om alle overheidsdiensten ook online aan te bieden. Deze steun varieert van 75 procent onder ambtenaren van provincies en waterschappen, 81 procent onder gemeenteambtenaren tot 85 procent onder medewerkers van uitvoeringsorganisaties.

Het digitaal aanbieden van overheidsdiensten is volgens hen vooral wenselijk, omdat dit aansluit op behoeften van inwoners, die in toenemende mate digitaal actief zijn.

### ***Minder dan helft ambtenaren tevreden over resultaten digitalisering***

Ruim vier op de tien gemeenteambtenaren (44%) zijn tamelijk tot zeer tevreden over de resultaten van de digitalisering tot nu toe. Een op vijf (22%) is hierover ontevreden. Een derde van de ambtenaren neemt een middenpositie in.

Zeven op de tien gemeenteambtenaren vinden dat de ambtelijke top voldoende prioriteit geeft aan digitalisering. Een kwart vindt dat dit niet het geval is. Over het beschikbare budget voor digitalisering zijn ambtenaren verdeeld: 37 procent vindt dat de gemeente voldoende budget hiervoor hanteert, 42 procent beschouwt het budget als onvoldoende. Vier op de tien ambtenaren zijn het eens met de stelling dat wetgeving digitalisering onnodig moeilijk maakt. Een iets groter deel (42%) is het hiermee oneens.

### ***Kennis en digitale vaardigheden ambtenaar kunnen beter***

Iets meer dan de helft (54%) vindt dat collega-ambtenaren digitaal voldoende vaardig zijn om hun taken uit te oefenen, 39 procent vindt de vaardigheden van collega's onvoldoende. Ambtenaren die actief zijn op het gebied van ICT zijn minder positief over het kennis- en vaardighedenniveau dan collega's in andere domeinen.

### ***Gemeente loopt qua digitalisering achter bij rest van samenleving***

Een meerderheid van de gemeenteambtenaren (63%) is het oneens met de stelling dat hun gemeente 'minstens net zo snel digitaliseert als gemiddeld in de samenleving gebeurt'. Onder ambtenaren belast met ICT is dit aandeel nog hoger (80%).

Over de kansen om (gekwalificeerd) personeel aan te trekken om de digitalisering bij te houden, zijn ICT-ambtenaren vrij pessimistisch: 46 procent denkt dit onmogelijk is, tegen 34 procent onder de overige groep ambtenaren.

### ***Digitale agenda 2020 meest bijgedragen aan digitalisering***

Van de overheidsprogramma's ter bevordering van de digitalisering van de overheid wordt de 'Digitale Agenda 2020', van VNG Realisatie, als het meest effectief gezien (14%). Vooral gemeenteambtenaren (27%) waarderen dit programma goed. Daarna wordt het programma 'Digitaal 2017' (11%) genoemd.



### **Volledig digitale overheid duurt nog even**

In het regeerakkoord Rutte-II was opgenomen dat burgers en ondernemers uiterlijk in 2017 de zaken die ze met de overheid doen, zoals het aanvragen van een vergunning, digitaal konden afhandelen. Het kabinet heeft dit later (zie visiebrief en het programma Digitaal 2017) omschreven als het online kunnen indienen van aanvragen en het digitaal beschikbaar stellen van informatie.

Op de vraag of alle contacten met de overheid inmiddels volledig digitaal kunnen verlopen antwoordt bijna een kwart dat hieraan 'grotendeels' is voldaan. De meeste ambtenaren (64%) denken dat burgers en ondernemers ooit al hun contact met de overheid digitaal kunnen afhandelen, maar de meerderheid denkt niet dat dat al snel het geval zal zijn. Drie op de tien schatten ergens tussen 2020 en 2025, 29 procent denkt in 2025 of later.

### **Belemmeringen digitalisering: wetgeving en langlopende contracten ICT-aanbieders**

Op de vraag welke factoren een stimulans of belemmering vormen voor de digitalisering, komt naar voren dat gemeenteambtenaren overwegend een stimulans hebben ervaren vanuit de directie (61% noemt dit een stimulans), het gemeentebestuur (49%) en de gemeenteraad (39%).

Als belangrijkste belemmeringen worden ervaren: de 'wetgeving' (45% noemt dit een belemmering) en 'langlopende contracten met ICT-aanbieders' (43%). Twee citaten (meer in paragraaf 3.7):

*Degene die de belofte heeft gedaan, is niet degene die de belofte vorm geeft. Onvoldoende faciliteiten zijn aangeboden om aan de belofte te voldoen. Faciliteiten in de zin van ondersteuning en financiële middelen. Ook soms te vrijblijvend en te weinig directief. Verder worden noodzakelijke en wenselijke aanpassingen in wetgeving, iets waar de rijksoverheid wel invloed op heeft, onvoldoende aangepakt.*

*Het Rijk voert geen of onvoldoende regie op de digitalisering van de overheid. Ministeries werken voor zich, standaardisatie verloopt onnodig traag. Met name gemeenten hebben een - naar verhouding - zeer complex ICT-landschap als gevolg van een groot producten- en dienstenaanbod. Ook hierop wordt nog onvoldoende centrale regie gevoerd. VNG mag hier veel sterker het heft in handen nemen. Er worden nu initiatieven genomen door ICT-vaklui waar grote vraagtekens bij gezet kunnen worden of die in de huidige aanpak kans van slagen hebben.*

### **Verantwoording**

Dit blijkt uit onderzoek van I&O Research in opdracht van Binnenlands Bestuur. Aan het onderzoek werkten 1.415 ambtenaren mee, waarvan 532 werkzaam bij de gemeente. Het onderzoek liep van dinsdag 27 februari tot en met donderdag 8 maart 2018.

### **Meer informatie**

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- Peter Kanne (06-31943707)
- Laurens Klein Kranenburg (053-4825025)



# 2

## HOOFDSTUK

### **Inleiding**



## 2. Inleiding

### 2.1 Aanleiding voor het onderzoek

Binnenlands Bestuur is hét vakblad voor binnenlandse bestuurders en ambtenaren bij gemeenten, provincies, waterschappen en rijksoverheid. Binnenlands Bestuur en I&O Research onderzoeken in samenwerking hoe burgers en ambtenaren staan tegenover actuele en maatschappelijke zaken die voor het (lokale) bestuur relevant zijn of kunnen worden. Dit onderzoek is de twaalfde peiling van I&O Research en Binnenlands Bestuur sinds 2016.

### 2.2 Onderzoeksvragen

Met het programma *Digitaal 2017* streefde het kabinet Rutte II ernaar dat burgers en ondernemers uiterlijk in 2017 hun zaken met de overheid digitaal zouden kunnen afhandelen<sup>1</sup>. Deze doelstelling is niet volledig behaald. In een evaluatie door Berenschot (2018) wordt geconcludeerd dat het programma weliswaar 'behoorlijk wat heeft bereikt', maar dat er meer gerealiseerd had kunnen worden, onder andere door meer politiek-bestuurlijke betrokkenheid en een groter budget.<sup>2</sup> Ook was niet altijd duidelijk wat de verhouding was van *Digitaal 2017* ten opzichte van andere programma's, en welke partij waarvoor verantwoordelijk was. Met name kleinere organisaties en waterschappen hebben baat gehad bij het programma. De doeltreffendheid bij grotere organisaties en provincies was minder groot.

Dit onderzoek gaat verder in op de huidige stand van zaken met betrekking tot de digitalisering bij gemeenten en andere (semi)overheidsorganisaties. Dit doen we door de bril van ambtenaren, die de digitalisering van hun organisatie van binnenuit meemaken. Hoe ver staat het volgens hen met de digitale volwassenheid van deze organisaties? Hoe tevreden zijn ze daarmee? In hoeverre heeft het programma Digitaal 2017 geholpen bij de verdere digitalisering van de overheid? Welke belemmeringen en stimulerende factoren zijn er in de praktijk?

### 2.3 Verantwoording

I&O Research voerde dit onderzoek uit onder 1.415 overheidsambtenaren en werknemers bij semioverheidsinstellingen (onderwijs, zorg en welzijn). Hiervan zijn 532 deelnemers werkzaam als ambtenaar bij de gemeente. Het onderzoek liep van dinsdag 27 februari tot en met donderdag 8 maart 2018.

Het grootste deel van de respons (77%) is afkomstig uit het I&O Research Panel (n=1.093). Daarnaast hebben 322 ambtenaren en werknemers (23%) gehoor gegeven aan de oproep van Binnenlands Bestuur (via nieuwsbrieven) om de I&O-enquête in te vullen (open link).

Zie hoofdstuk 4 voor een nadere onderzoeksverantwoording.

---

<sup>1</sup> Visiebrief Digitale Overheid van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Ronald Plasterk (d.d. 23 mei 2013). Zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/48926/visiebrief-digitale-overheid-2017.pdf>

<sup>2</sup> Schoneveld, D.-J., Van Veller, P., Keijzer, B., & Lankreijer, B. (2018), *Evaluatie programma Digitaal 2017*. Utrecht: Berenschot.





# 3

## HOOFDSTUK

### Resultaten



### 3. Resultaten

#### 3.1 Wenselijkheid digitalisering

##### **Digitalisering overheidsdiensten breed gedragen**

Onder ambtenaren bestaat breed draagvlak om alle overheidsdiensten ook online aan te bieden. Deze steun varieert van 75 procent onder ambtenaren van provincies en waterschappen tot 85 procent onder medewerkers bij uitvoeringsorganisaties (tabel 3.1). Wel zijn ambtenaren en medewerkers bij de semioverheid (veiligheid, onderwijs, en zorg en welzijn) hiervan iets minder overtuigd (60-69%) dan ambtenaren bij de (centrale) overheid.

**Tabel 3.1**

'Hoe wenselijk of onwenselijk is het wat u betreft dat alle overheidsdiensten ook online worden aangeboden?'  
(% naar type organisatie)

	GEMEENTEN	RIJKSOVERHEID	PROVINCIE / WATERSCHAP	UITVOERINGS- ORGANISATIES	TOTAAL (INCL. OVERIGE ORG.)
Wenselijk	81%	78%	75%	85%	74%
Niet wenselijk, maar ook niet onwenselijk	16%	19%	20%	13%	20%
Onwenselijk	2%	2%	5%	1%	4%
Weet ik niet	1%	1%	0%	1%	2%
<b>TOTAAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Het digitaal aanbieden van overheidsdiensten is volgens ambtenaren om een aantal redenen wenselijk. In de eerste plaats sluit dit aan op de behoeften van inwoners, die in toenemende mate digitaal actief zijn. Zij vinden het prettig om hun zaken, ook buiten kantoor tijden, digitaal af te kunnen handelen. Zoals deze ambtenaar het verwoordt:

"Als burger verwacht je op elk moment zaken te kunnen regelen, zowel je boodschappen als je verzekeringen en dus ook bij de overheid."

Daarnaast zou het digitale kanaal sneller, efficiënter en minder fraudegevoelig zijn dan andere kanalen. Verder maakt het digitaal werken besparingen op kosten en materiaal mogelijk, waardoor het milieu minder wordt belast. Ook past het digitaal aanbieden van diensten in het streven naar een transparante overheid. Wel stellen sommige ambtenaren vraagtekens bij het *alleen digitaal* aanbieden van diensten:

"Het is goed dat dienstverlening digitaal aangeboden wordt, zolang de keuzevrijheid blijft om fysiek een aanvraag te bespreken en in te dienen."

Een op de zes gemeenteambtenaren vindt het digitaal aanbieden wenselijk noch onwenselijk. Een kleine groep (2%) vindt dit onwenselijk, bijvoorbeeld omdat niet iedere groep in de maatschappij (even) digitaal vaardig is. Ook vinden zij het jammer dat het persoonlijk contact verloren gaat. Een gesprek geeft mogelijkheden om verdiepende vragen te stellen. Enkele ambtenaren vinden dat het digitaal aanbieden goed moet worden afgestemd op het type product of dienst.

## 3.2 Tevredenheid over voortgang digitalisering

### **Minder dan helft ambtenaren tevreden over resultaten digitalisering**

Hoe tevreden zijn ambtenaren over wat er tot nu toe is bereikt met de digitalisering van de dienstverlening in hun organisatie? Ruim vier op de tien gemeenteambtenaren (44%) zijn tamelijk tot zeer tevreden over de resultaten van de digitalisering. Een op vijf (22%) is hierover ontevreden. Een derde van de ambtenaren neemt een middenpositie in. Rijksambtenaren (43%) zijn ongeveer even tevreden als gemeenteambtenaren. De tevredenheid bij het regionale bestuur (provincies, waterschappen) en uitvoeringsorganisaties is hoger.

Ambtenaren betrokken bij de ICT zijn iets vaker tevreden én ontevreden dan gemiddeld en minder vaak neutraal (zie tabel 3.2).

**Tabel 3.2**

'Hoe tevreden of ontevreden bent u met de resultaten die de digitalisering van dienstverlening in uw <organisatie / gemeente> tot nu toe heeft opgeleverd?' (% naar type organisatie)

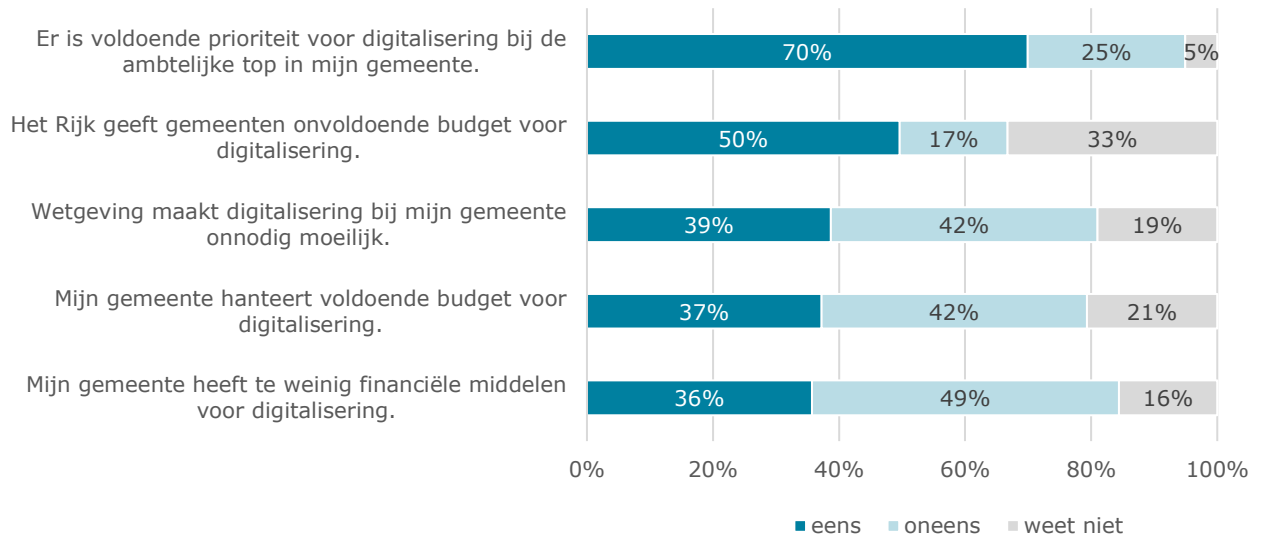
	GEMEENTEN	RIJKS-OVERHEID	PROVINCIE WATERSCHAP	UITVOERINGS-ORGANISATIES	TOTAAL	ICT TOTAAL (N = 229)	ICT GEMEENTEN (N = 122)
Tamelijk tot zeer tevreden	44%	43%	55%	58%	46%	52%	46%
Niet tevreden-ontevreden	32%	31%	20%	15%	29%	22%	23%
Tamelijk tot zeer ontevreden	22%	21%	25%	20%	21%	24%	29%
Weet niet / n.v.t.	3%	5%	0%	7%	4%	2%	2%
<b>TOTAAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

### **Digitalisering krijgt voldoende prioriteit, maar budget is niet altijd toereikend**

Zeven op de tien gemeenteambtenaren vinden dat de ambtelijke top voldoende prioriteit geeft aan digitalisering. Een kwart vindt dat dit niet het geval is. Over het beschikbare budget voor digitalisering zijn ambtenaren verdeeld: 37 procent vindt dat de gemeente voldoende budget hiervoor hanteert, 42 procent beschouwt het budget als onvoldoende. Dat de hoogte van het budget deels een beleidskeuze is, blijkt uit de antwoorden op de stelling 'Mijn gemeente heeft te weinig financiële middelen voor digitalisering'. Per saldo zijn gemeenteambtenaren het hiermee oneens. Wel vindt de helft (50%) dat het Rijk onvoldoende budget beschikbaar stelt aan gemeenten voor digitalisering. Ook wetgeving kan (verdere) digitalisering in de weg zitten. Vier op de tien ambtenaren zijn het eens met de stelling dat wetgeving digitalisering onnodig moeilijk maakt. Een iets groter deel (42%) is het hiermee oneens (zie figuur 3.1).

**Figuur 3.1**

Stellingen over digitalisering (alleen gemeenteambtenaren)



### 3.3 Digitale volwassenheid

Het ministerie van Binnenlandse Zaken liet Deloitte in 2014, 2015, 2016 en 2017 onderzoeken hoe het gesteld is met de digitale volwassenheid van overheden bij het leveren van producten en diensten. Om tot een kwalificatie te komen, hanteerde Deloitte vier niveaus van digitale volwassenheid:

- 1 Niveau 1: niet digitaal, alleen informatie (=0%)
- 2 Niveau 2: downloaden en printen (=33%)
- 3 Niveau 3: downloaden, invullen en weer verzenden (=66%)
- 4 Niveau 4: vooraf ingevuld formulier en digitaal opsturen/uploaden (=100%)

Waar Deloitte in 2014 kwam tot een gemiddelde (overheidsbrede) digitale volwassenheid van 58 procent en 52 procent voor gemeenten, was dit in 2017 opgelopen tot respectievelijk 75 en 67 procent.<sup>3</sup>

Overheidsorganisaties	Digitale volwassenheid 2017	Digitale volwassenheid 2016	Digitale volwassenheid 2015	Digitale volwassenheid 2014
<b>Totaal</b>	<b>75%</b>	<b>71%</b>	<b>68%</b>	<b>58%</b>
Gemeenten	67%	63%	56%	52%
Provincies	61%	55%	54%	48%
Waterschappen	87%	83%	76%	73%
Departementen en uitvoeringsorganisaties	76%	70%	61%	-
Manifestgroep	91%	88%	90%	-
Klein Lef	70%	68%	71%	-

Tabel 4. Digitale volwassenheid totaal

Bron: Deloitte, 2017

In ons onderzoek hebben we deze vier niveaus – iets anders verwoord, zie tabel 3.3 – voorgelegd aan ambtenaren en gevraagd om de digitale volwassenheid van het producten- en dienstenaanbod van hun organisatie in een van de vier categorieën in te delen. Hieruit komt naar voren dat de meeste gemeenteambtenaren (44%) hun organisatie op niveau 3 inschalen (tussen 66% en 95% digitaal aanbod: de meeste producten kunnen worden gedownload, digitaal ingevuld en weer verzonden). Ongeveer een derde schaalde de organisatie op een lager niveau (2) in, terwijl een op de tien gemeenteambtenaren (9%) de organisatie indeelt bij niveau 4. Ambtenaren actief op het gebied van ICT denken iets vaker (16%) dat er sprake is van niveau 4 in vergelijking met andere domeinen (7%).<sup>4</sup> Bij uitvoeringsorganisaties is de digitale volwassenheid volgens medewerkers het grootst. Ruim zeven op de tien medewerkers geven aan dat de dienstverlening zich minimaal op niveau 3 bevindt (tabel 3.3).

<sup>3</sup> 'Meting aanbod Digitale Dienstverlening 2017' Zie: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/meting-aanbod-digitale-dienstverlening-2017/>

<sup>4</sup> Er zijn 122 gemeenteambtenaren actief in het domein ICT. Ze zijn vergeleken met ambtenaren in andere domeinen (n=410). Zie de onderzoeksverantwoording voor meer informatie.

**Tabel 3.3**

Zelf ingeschatte digitale volwassenheid bij de (semi)overheid (%)

	GEMEENTEN	RIJKS- OVERHEID	PROVINCIE / WATERSCHAP	UITVOERINGS- ORGANISATIES	TOTAAL (INCL. OVERIGE ORG.)
Gemiddeld <b>niveau 1</b> : 0% - 32% = digitaal <i>meeste producten worden niet digitaal aangeboden</i>	6%	5%	3%	1%	7%
Gemiddeld <b>niveau 2</b> : 33% - 65% = digitaal <i>meeste producten kunnen minimaal worden gedownload en geprint</i>	32%	23%	27%	19%	27%
Gemiddeld <b>niveau 3</b> : 66% - 95% = digitaal <i>meeste producten kunnen minimaal worden gedownload, ingevuld weer verzonden</i>	44%	40%	50%	51%	43%
Gemiddeld <b>niveau 4</b> : 96% - 100% = digitaal <i>(bijna) alle producten kunnen volledig digitaal worden opgevraagd en teruggestuurd, via vooraf ingevuld formulier</i>	9%	18%	17%	22%	13%
Weet niet / n.v.t.	8%	14%	3%	8%	11%
<b>TOTAAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

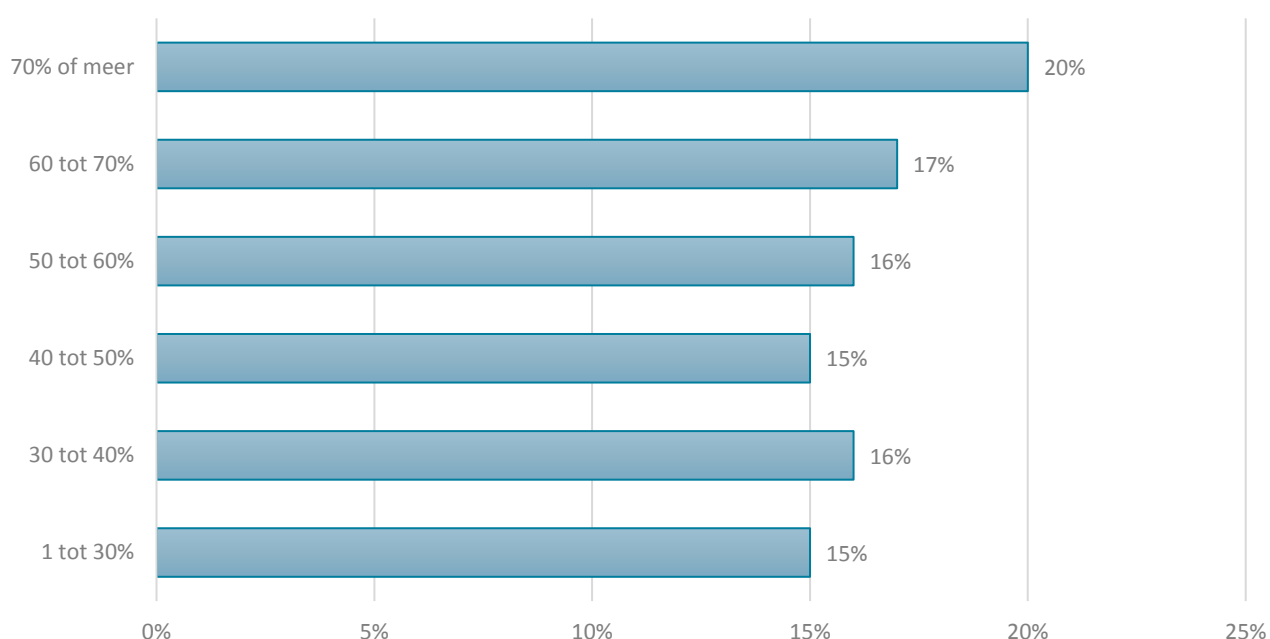
### 3.4 Geschat aandeel digitaal contact

#### **Gemeenteambtenaren schatten dat bijna de helft van de contacten digitaal verloopt**

Op de vraag hoeveel procent van alle contacten tussen burgers en de gemeente digitaal verloopt, geven gemeenteambtenaren zeer uiteenlopende antwoorden, variërend van minder dan 30 procent (15%) tot meer dan 70 procent (20%). Gemiddeld komt dit uit op 48 procent. Ambtenaren betrokken bij ICT komen gemiddeld iets lager uit: volgens hen wordt gemiddeld 44 procent van de contacten digitaal afgehandeld.

**Figuur 3.2**

Hoeveel procent van alle contacten tussen burgers en de gemeente waar u werkt verloopt digitaal? Kunt u daarvan een schatting maken en uitdrukken in een percentage?



De geschatte 48 procent digitaal komt redelijk overeen met wat I&O Research in 2016, in opdracht van het ministerie van BZK, berekende. In 2016 had een Nederlandse burger gemiddeld 28,8 contacten met de overheid, waarvan 53 procent verliep via een digitaal kanaal (e-mail, een website of social media). Dit betrof echter wel *alle* contacten met de overheid. Er is geen uitsplitsing naar gemeenten, provincies of uitvoeringsorganisaties gemaakt.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Zie: "Helft contacten tussen burgers en overheid verloopt digitaal." Onderzoek van I&O Research (december 2016) i.o.v. het ministerie van BZK. <https://www.ioresearch.nl/Home/Nieuws/ArtMID/445/ArticleID/811#.WrTEHXWiPqs.twitter>

### 3.5 Kennis en digitale vaardigheden

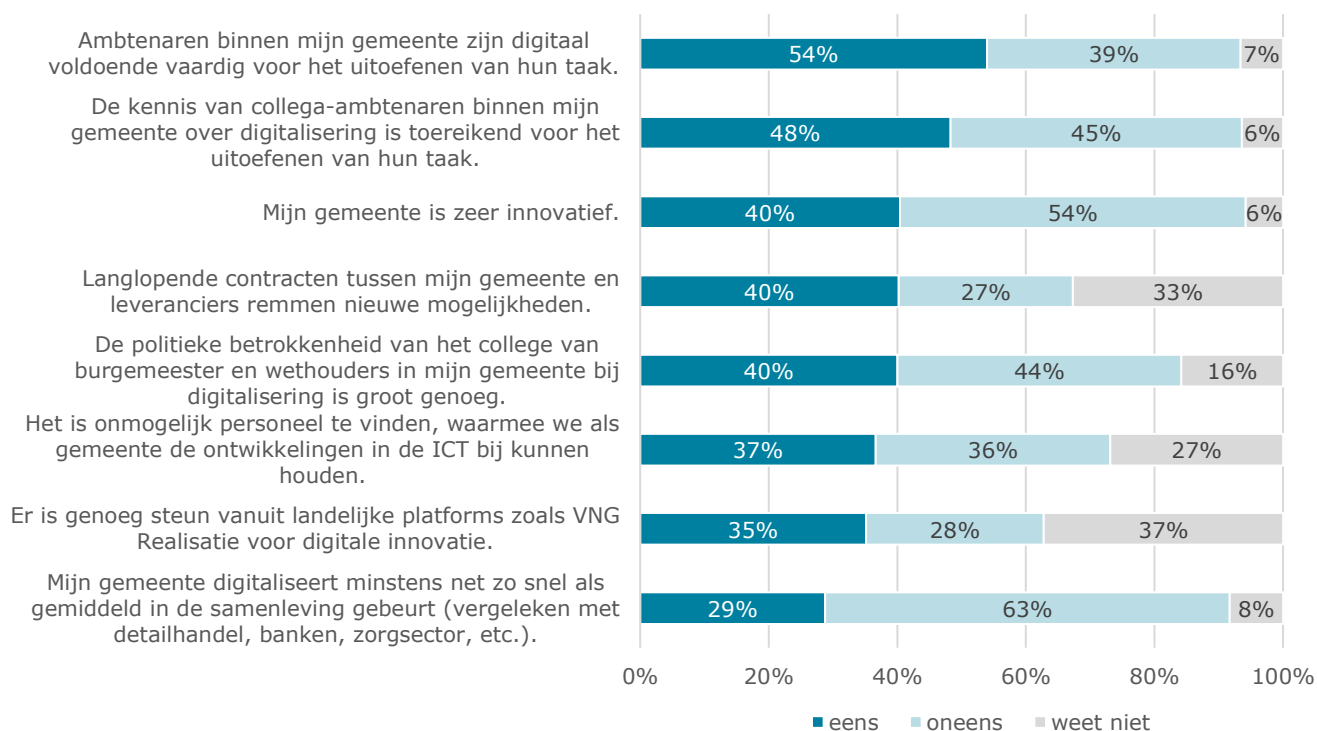
#### ***Kennis en digitale vaardigheden ambtenaar kunnen beter***

Hoe is het gesteld met de kennis en vaardigheden van ambtenaren om digitaal te kunnen werken? Het oordeel van gemeenteambtenaren over hun collega's loopt uiteen. Iets meer dan de helft (54%) vindt dat collega-ambtenaren digitaal voldoende vaardig zijn om hun taken uit te oefenen. Daar staat tegenover dat 39 procent de vaardigheden van collega's onvoldoende vindt. Min of meer hetzelfde beeld zien we bij het kennisniveau: 48 procent is van mening dat collega's voldoende kennis hebben over digitalisering, tegen 45 procent die het kennisniveau onvoldoende acht (figuur 3.2).

Ambtenaren die actief zijn op het gebied van ICT zijn minder positief over het kennis- en vaardighedenniveau dan collega's in andere domeinen (tabel 3.4). Zo vindt 36 procent van de ICT-ambtenaren de digitale vaardigheden van collega's voldoende voor het uitoefenen van hun taak, tegen 59 procent van de overige ambtenaren.

**Figuur 3.3**

Oordeel over kennis, vaardigheden en ondersteuning op het gebied van digitalisering (alleen gemeenteambtenaren)





### **Gemeente loopt qua digitalisering achter bij rest van samenleving**

Een ruime meerderheid van de ambtenaren (63%) is het oneens met de stelling dat hun gemeente 'minstens net zo snel digitaliseert als gemiddeld in de samenleving gebeurt'. Onder ambtenaren belast met ICT is dit aandeel nog hoger (80%).

Wel zijn ICT-ambtenaren positiever over ondersteuning vanuit landelijke platforms, zoals VNG Realisatie, dan hun collega's in andere domeinen, maar dit komt vooral doordat zij hiervan meer op de hoogte zijn.<sup>6</sup> Over de kansen om (gekwaliceerd) personeel aan te trekken om de digitalisering bij te houden, zijn ICT-ambtenaren juist pessimistischer: 46 procent denkt dat dit onmogelijk is, tegen 34 procent onder de overige groep ambtenaren.<sup>7</sup>

**Tabel 3.4**

Stellingen over kennis, vaardigheden en ondersteuning op het gebied van digitalisering (alleen gemeenteambtenaren) (% 'mee eens')

STELLING	ICT (N=122) <sup>8</sup>	OVERIG (N=410)	TOTAAL (N=532)
Ambtenaren binnen mijn gemeente zijn digitaal voldoende vaardig voor het uitoefenen van hun taak.	<u>36%</u>	59%	54%
De kennis van collega-ambtenaren binnen mijn gemeente over digitalisering is toereikend voor het uitoefenen van hun taak.	<u>31%</u>	53%	48%
Langlopende contracten tussen mijn gemeente en leveranciers remmen nieuwe mogelijkheden.	45%	39%	40%
Mijn gemeente is zeer innovatief.	43%	40%	40%
De politieke betrokkenheid van het college van burgemeester en wethouders in mijn gemeente bij digitalisering is groot genoeg.	39%	40%	40%
Het is onmogelijk personeel te vinden, waarmee we als gemeente de ontwikkelingen in de ICT bij kunnen houden.	46%	<u>34%</u>	37%
Er is genoeg steun vanuit landelijke platforms zoals VNG Realisatie voor digitale innovatie.	51%	<u>30%</u>	35%
Mijn gemeente digitaliseert minstens net zo snel als gemiddeld in de samenleving gebeurt (vergeleken met detailhandel, banken, zorgsector, etc.).	<u>19%</u>	32%	29%

\* Een onderstreept percentage is significant lager dan de andere groep ( $\alpha=0,05$ ).

<sup>6</sup> Het aandeel 'weet niet' onder ICT-ambtenaren is 12%, tegen 45% onder de overige ambtenaren.

<sup>7</sup> Ook hier zien we een duidelijk verschil in het aandeel 'weet niet': 7% onder ICT-ambtenaren, tegen 33% onder de overige groep ambtenaren.

<sup>8</sup> Dit betreft ambtenaren bij de gemeente die werkzaam zijn in het domein ICT. Hiertoe behoren ook afdelingshoofden, coördinatoren belast met ICT. Dus niet alleen specialistische ICT'ers. Zie ook onderzoeksverantwoording.

## 3.6 Programma Digitaal 2017

### Visiebrief Digitale Overheid Rutte II

Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Ronald Plasterk, schreef in mei 2013 in zijn visiebrief Digitale Overheid<sup>9</sup>:

*In het regeerakkoord is de doelstelling opgenomen dat de dienstverlening door de overheid beter moet. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen, zoals het aanvragen van een vergunning, digitaal afhandelen.*

### Bijna een kwart vindt dat grotendeels is voldaan aan belofte Digitaal 2017

Aan ambtenaren is gevraagd in hoeverre er sprake is van een volledig aanbod van digitale diensten.<sup>10</sup>. Vrijwel niemand (1%) vindt dat hier 'volledig' aan is voldaan. Bijna een kwart vindt dat er 'grotendeels' aan is voldaan. De rest denkt dat we halverwege zijn (31%) of minder dan dat (21%). Eveneens een kwart (23%) weet het niet. Ambtenaren die actief betrokken zijn bij de ICT zijn nog iets kritischer: volgens 20 procent is er grotendeels aan voldaan, volgens 33 procent voor minder dan de helft, nauwelijks of niet.

Ook gemeenteambtenaren zijn minder positief dan gemiddeld. Van hen vindt 18 procent dat de doelstelling 'grotendeels' is gehaald, 39 procent denkt dat hier voor ongeveer de helft aan is voldaan (tabel 3.5). Onder hen (gemeenteambtenaren) zijn de ICT-betrokkenen nóg kritischer: 40 procent vindt dat er voor minder dan de helft aan is voldaan.

**Tabel 3.5**

'De Rijksoverheid heeft de afgelopen jaren beloften gedaan over digitalisering van overheidsdienstverlening. Het was de bedoeling dat via het programma 'Digitaal 2017' overheidsdienstverlening in 2017 volledig digitaal zou kunnen verlopen. Burgers en ondernemers zouden in 2017 dus al hun contact met de overheid digitaal kunnen afhandelen. In welke mate heeft de overheid voldaan aan deze belofte, vindt u?'

	GEMEENTEN	RIJKS- OVERHEID	PROVINCIE WATERSCHAP	UITVOERING SORGANI- SATIES	TOTAAL	ICT TOTAAL (N = 229)	ICT GEMEENTEN (N = 122)
... volledig voldaan	1%	0%	0%	1%	1%	0%	1%
... grotendeels voldaan	18%	26%	30%	27%	23%	20%	17%
... ongeveer voor de helft voldaan	39%	34%	35%	39%	31%	37%	39%
... voor minder dan de helft voldaan	22%	18%	10%	15%	16%	23%	29%
... nauwelijks tot niet voldaan	8%	6%	7%	4%	5%	10%	11%
weet ik niet	13%	17%	18%	14%	23%	10%	3%
<b>TOTAAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

<sup>9</sup> Visiebrief Digitale Overheid (d.d. 23 mei 2013): <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/48926/visiebrief-digitale-overheid-2017.pdf>

<sup>10</sup> De formulering in de vraag was: "Het was de bedoeling dat via het programma 'Digitaal 2017' overheidsdienstverlening in 2017 volledig digitaal zou kunnen verlopen. Burgers en ondernemers zouden in 2017 dus al hun contact met de overheid digitaal kunnen afhandelen."

### 3.7 Stimulansen en belemmeringen voor digitalisering

#### Belangrijkste belemmeringen: wetgeving en langlopende contracten met ICT-aanbieders

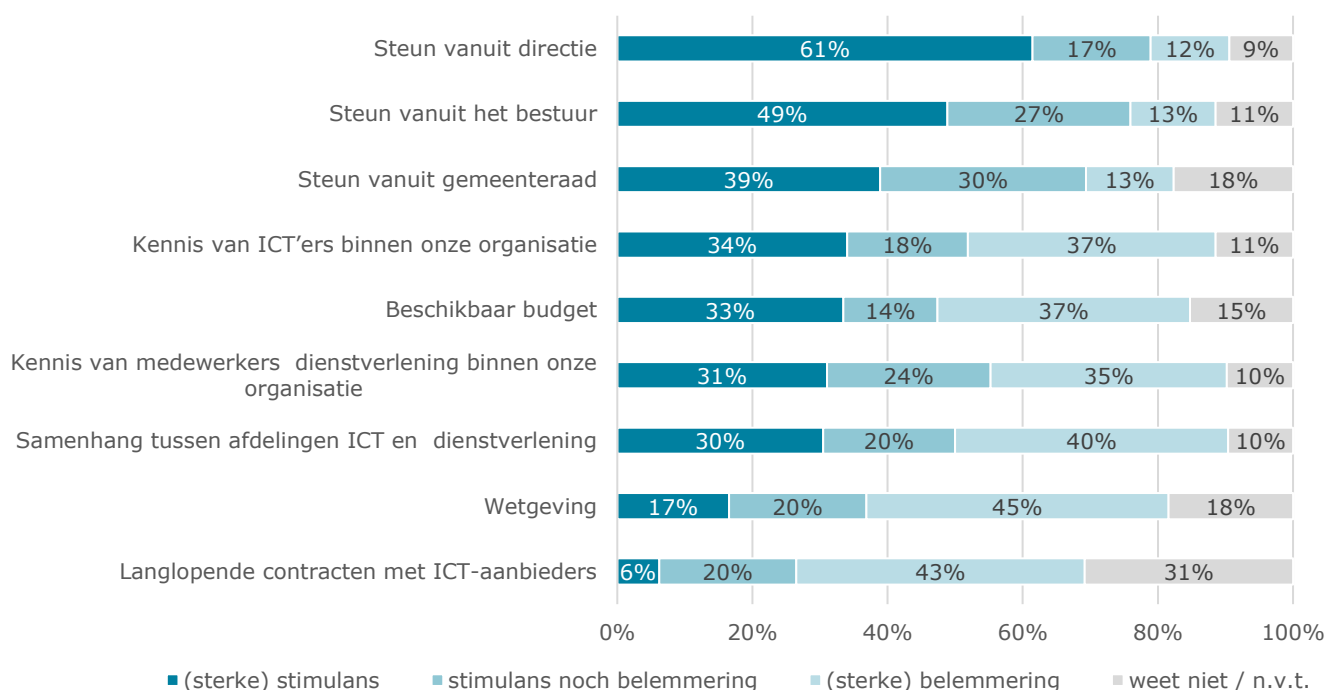
Bij de digitalisering van hun organisatie ervaren gemeenteambtenaren een (sterke) stimulans vanuit de directie (61% ervaart een stimulans, 12% een belemmering), het gemeentebestuur (49% vs 13%) en de gemeenteraad (39% vs 13%). Ambtenaren ervaren per saldo dus politieke en ambtelijke steun voor (verdere) digitalisering.

De omslag ligt bij de 'kennis van ICT'ers binnen onze organisatie': 34 procent vindt dit een stimulerende factor, 37 procent een belemmering.

Onderaan het lijstje staan 'wetgeving' (17% versus 45%) en 'langlopende contracten met ICT-aanbieders' (6% versus 43%). Deze factoren worden per saldo het meest als belemmerend gezien voor de digitalisering bij gemeenten.

**Figuur 3.4**

"Kunt u aangeven in welke mate onderstaande factoren een stimulans of belemmering vormen voor de digitalisering bij uw gemeente?" (% , alleen gemeenteambtenaren)



#### Oorzaken niet voldoen aan belofte

Enkele citaten als antwoord op de vraag 'Wat zijn er volgens u de oorzaken van dat aan de belofte van Digitaal 2017 nog niet (volledig) is voldaan?':

#### Outsourcing / Contracten ICT-aanbieders

- Er spelen te veel zaken tegelijk. De outsourcing van de ICT terwijl die altijd heel goed gedaan werd door de gemeentelijke collega's, de overgang van taken naar de gemeente en de vorming van WIJ-teams die samen stichting WIJ vormen, en waar nu veel ambtenaren naartoe geoutsourcet worden. Het is teveel tegelijk.
- Langlopende ICT-contracten, macht van de grote ICT-jongens.

## **Wetgeving**

- Degene die de belofte heeft gedaan, is niet degene die de belofte vorm geeft. Onvoldoende faciliteiten zijn aangeboden om aan de belofte te voldoen. Faciliteiten in de zin van ondersteuning en financiële middelen. Ook soms te vrijblijvend en te weinig directief. Verder worden noodzakelijke en wenselijke aanpassingen in wetgeving, iets waar de rijksoverheid wel invloed op heeft, onvoldoende aangepakt.
- Privacywetgeving knelt enorm.
- Wetgeving moet aangepast worden om het mogelijk te maken. Op dit moment is het onmogelijk om alles te digitaliseren (en je moet je afvragen of dit wenselijk is).

## **Onvoldoende prioriteit, urgentie**

- Onvoldoende prioriteit in termen van ondersteuning en landelijke ontwikkeling. Te veel aan lokale overheden zelf overgelaten. Beter om landelijke systemen te ontwikkelen en overheden dwingen dit in te zetten.
- Overheidsorganisaties zijn niet flexibel genoeg. Digitale dienstverlening vraagt een forse aanpassing van de organisatie en processen.
- Vergrijzing van de overheid. Innovatie ontstaat niet vanzelf. Je hebt medewerkers nodig die dit stimuleren. In de overheid is eerder het tegendeel het geval. Er is heel veel weerstand onder zittend personeel. Zowel leeftijd als het type medewerker houdt vernieuwing (indirect) tegen.
- Geen risico durven lopen; wetgeving die in de weg zit (privacy); onvoldoende aandacht de gebruikers (lees samenleving) mee te nemen en/of te faciliteren (o.a. leren omgaan met digitalisering en snel internet); durven experimenteren!
- De echte wil bij directie en bestuurders; privacywetgeving blokkeert uitvoering.

## **Gebrek aan samenhang, regie; gebrek aan centrale ondersteuning**

- Geen eenduidig gestuurd centraal systeem; E-herkenning is een gedrocht; verschillende ministeries werken volstrekt langs elkaar heen; verschillende ministeries bedenken eigen andere oplossingen.
- Het Rijk voert geen of onvoldoende regie op de digitalisering van de overheid. Ministeries werken voor zich, standaardisatie verloopt onnodig traag. Met name gemeenten hebben een - naar verhouding - zeer complex ICT-landschap als gevolg van een groot producten- en dienstenaanbod. Ook hierop wordt nog onvoldoende centrale regie gevoerd. VNG mag hier veel sterker het heft in handen nemen. Er worden nu initiatieven genomen door ICT-vaklui waar grote vraagtekens bij gezet kunnen worden of die in de huidige aanpak kans van slagen hebben.
- Onvoldoende focus en ondersteuning vanuit de Rijksoverheid; onvoldoende ontwikkeling bij de softwareaanbieders; onvoldoende capaciteit (middelen) bij de gemeenten.
- Te weinig financiële ondersteuning door het Rijk van transities en decentralisaties. Gemeenten vinden te veel hun eigen wiel uit. Regelgeving staat meer creatief digitaal informatiebeheer in de weg.

## **Te weinig uitbesteden, niet los durven laten**

- ICT bij de overheid is een aan elkaar geknutseld ratjetoe. Toch durven ze dat niet los te laten. ICT-projecten worden niet goed gestart, geleid en uitgevoerd. ICT-mensen zitten vaak in een ivoren toren en weten niet te communiceren met de gebruikers of met de samenleving.
- Totale onderschatting van de complexiteit van de uitvoering. Veel gemeenten rommelen zelf maar wat aan door onkunde. Aansluiting van Rijkssystemen op de vele verschillende systemen is onmogelijk.
- ICT wordt vanuit de basis op heel veel verschillende manieren ontwikkeld van oudsher. Daar kun je niet zomaar een eenheid van maken. Ik vrees echt de invoering van de Omgevingswet. Torenhoge ambities, maar ICT zal de bottleneck worden.

## Kennis

- Er wordt te weinig geïnvesteerd in de kennis van de ambtenaren. We digitaliseren wel, maar we 'vergeten' dat er een omslag in denken en doen nodig is om een digitaliseringsproject te laten slagen.
- Veel digitaliseringsprojecten worden regionaal opgepakt, zodat we niet allemaal het wiel hoeven uit te vinden. Maar regionaal wordt het dan vaak een logge bedoening, met weinig daadkracht. En duurt het dus lang voordat er besluiten worden genomen, laat staan voordat er tot actie wordt overgegaan. En vaak wordt er dan - in die regionale hoge toren - voorbij gegaan aan de praktijk op de werkvloer.
- Onvoldoende tot geen kennis en aandacht bij de politiek. Daarmee is het geen onderwerp waarop kan worden gescoord en heeft het geen prioriteit (behalve voor de bühne). Als je ook de definitie (die in deze enquête overigens ook wordt gehanteerd) neemt van digitale volwassenheid, dat is echt denken van 10 jaar geleden (alleen gefocust op transactionele dienstverlening). Innovatieve technologieën als blockchain maken grote delen van de overheidsdienstverlening overbodig.
- Te weinig collega's met echt goede kennis, soms angst om goede beslissingen te nemen die veel geld kosten en waar de raad dan weer heel veel moeilijke vragen bij stelt (of het uiterst genuanceerde lokale dagblad die het enig vindt om de gemeente te bashen).

### 3.8 Volledig digitale overheid nog niet in zicht

Op de vraag of en wanneer burgers en ondernemers al hun contact met de overheid digitaal kunnen afhandelen, zien we een niet al te optimistisch beeld. Een kwart (en 30% van de gemeenteambtenaren) denkt dat dat nooit gaat gebeuren, 30 procent schat ergens tussen 2020 en 2025 en 29 procent denkt in 2025 of later.

**Tabel 3.5**

'Denkt u dat het ooit zover zal komen dat burgers en ondernemers al hun contact met de overheid digitaal kunnen afhandelen? Zo ja, in welk jaar schat u dat dat het geval zal zijn?' (% naar type organisatie)

	GEMEENTEN	RIJKSOVERHEID	PROVINCIE / WATERSCHAP	UITVOERINGS-ORGANISATIES	TOTAAL (INCL. OVERIGE ORG.)
Dat gaat nooit gebeuren	30%	20%	17%	16%	25%
In 2018 (is nu al bijna zover)	1%	1%	2%	3%	2%
In 2019	2%	1%	7%	0%	2%
In 2020	8%	8%	10%	14%	10%
In 2021	5%	4%	5%	5%	4%
In 2022	9%	14%	8%	4%	8%
In 2023	2%	4%	7%	3%	3%
In 2024	7%	4%	5%	11%	5%
Tussen 2025 – 2030	23%	30%	23%	28%	22%
Tussen 2030 – 2035	4%	4%	2%	1%	4%
Tussen 2035 – 2040	2%	1%	0%	3%	1%
Tussen 2040 – 2050	1%	0%	0%	1%	1%
Na 2050	2%	1%	5%	0%	1%
Weet ik niet	5%	8%	10%	11%	11%



### 3.9 Bijdrage brede programma's digitalisering

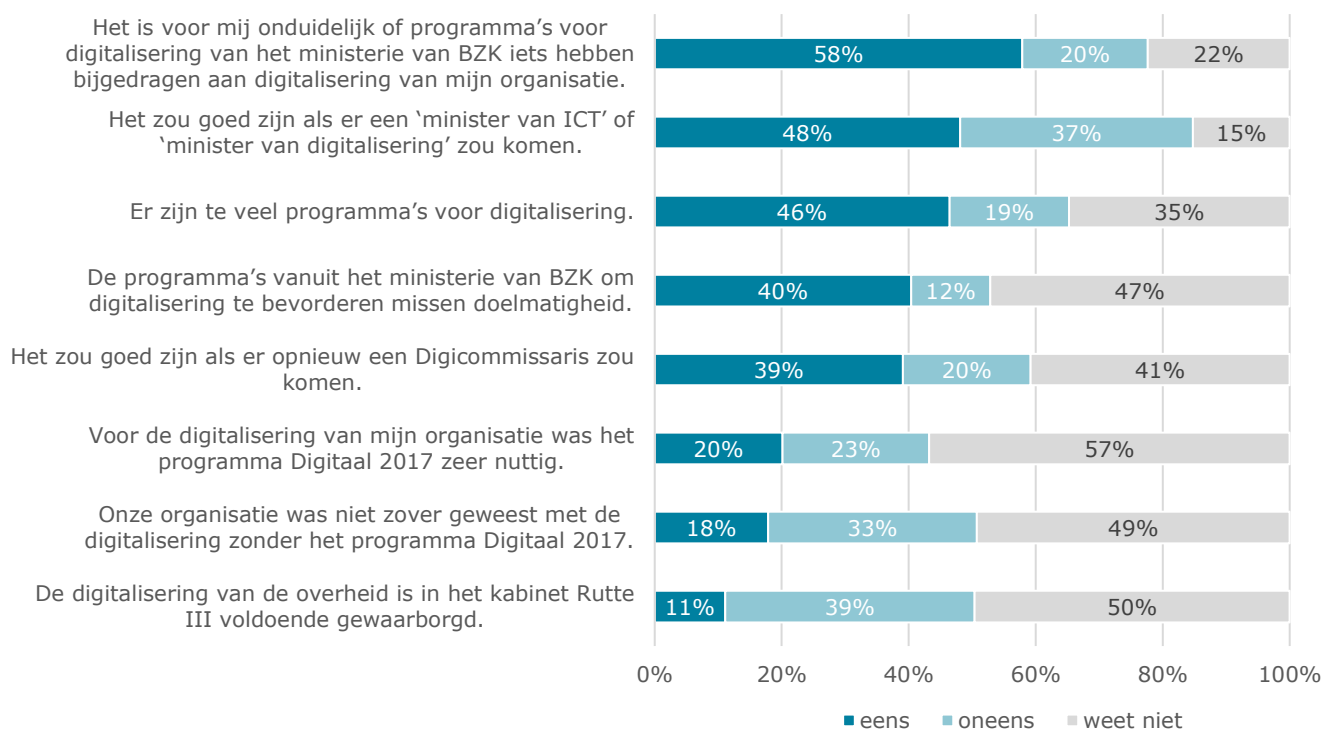
Er waren de afgelopen jaren diverse programma's en initiatieven die tot doel hadden de digitalisering van de overheid te bewerkstelligen. Er was het genoemde programma Digitaal 2017, de Digitale Agenda 2020, activiteiten van de Digicommissaris, het Digiprogramma en wetgeving zoals de wet GDI (generieke digitale infrastructuur). Over deze programma's hebben we een aantal stellingen voorgelegd. Hieruit komt – zowel terugkijkend als vooruitkijkend – een weinig hoopgevend beeld naar voren.

#### Terugkijkend

Voor het merendeel van de gemeenteambtenaren (58%) is het onduidelijk of programma's voor digitalisering van BZK iets hebben bijgedragen aan digitalisering van mijn organisatie. Bijna de helft (46%) vindt dat er te veel programma's zijn (19% vindt van niet, een derde weet het niet) en 40 procent vindt dat deze programma's doelmatigheid missen (12% vindt van niet, 47% weet het niet). Slechts 18 procent stelt dat de organisatie 'niet zover geweest was met de digitalisering zonder het programma Digitaal 2017'. Kijkend naar de (zelf ingeschatte) digitale volwassenheid zijn de verschillen verwaarloosbaar: ook ambtenaren van de meest digitaal volwassen gemeenten zijn het maar in 18 tot 20 procent van de gevallen eens met deze stelling (zie tabel 3.5).

**Figuur 3.5**

Effecten programma's digitalisering (% , alleen gemeenteambtenaren)



**Tabel 3.5**

“Onze organisatie was niet zover geweest met de digitalisering zonder het programma Digitaal 2017” (% naar zelf ingeschatte digitale volwassenheid)

	<b>TOTAAL</b>	<b>NIVEAU 1: 0% - 32% = DIGITAAL</b>	<b>NIVEAU 2: 33% - 65% = DIGITAAL</b>	<b>NIVEAU 3: 66% - 95% = DIGITAAL</b>	<b>NIVEAU 4: 96% - 100% = DIGITAAL</b>
Eens	18%	15%	18%	20%	18%
Oneens	33%	42%	39%	30%	39%
Weet niet	49%	42%	43%	50%	43%

### **Vooruitkijkend**

Slechts 11 procent vindt dat de digitalisering van de overheid in het kabinet-Rutte III voldoende is gewaarborgd, 39 procent vindt van niet. Bijna de helft (48%) van de gemeenteambtenaren zou een ‘minister van ICT’ of een ‘minister van digitalisering’ willen. De herinvoering van de Digicommissaris wordt door bijna vier op de tien gemeenteambtenaren gewenst.

### **Digitale agenda meest bijgedragen aan digitalisering**

Tot slot legden we een aantal overheidsprogramma’s voor met de vraag welk(e) echt bijdroegen aan de digitalisering van de overheid. De Digitale Agenda 2020, van VNG Realisatie<sup>11</sup>, wordt hier het meest genoemd (14%). Vooral gemeenteambtenaren (27%) waarderen dit programma relatief goed. Daarna wordt het al eerder genoemde programma Digitaal 2017 (11%) genoemd. Ook dit programma doet het beter onder gemeenteambtenaren (19%).

**Tabel 3.6**

‘Welk of welke van deze programma’s hebben – vindt u – echt bijgedragen aan de digitalisering van de overheid?’ (% naar type organisatie, meerdere antwoorden mogelijk)

	<b>GEMEENTEN</b>	<b>RIJKSOVERHEID</b>	<b>PROVINCIE / WATERSCHAP</b>	<b>UITVOERINGS- ORGANISATIES</b>	<b>TOTAAL (INCL. OVERIGE ORG.)</b>
Digitale Agenda 2020	27%	8%	10%	10%	14%
Programma Digitaal 2017	19%	14%	10%	6%	11%
Digicommissaris	11%	11%	8%	8%	7%
Digiprogramma	4%	7%	3%	5%	4%
Wet GDI	13%	13%	13%	8%	8%
Iets anders	4%	4%	3%	8%	3%
Geen van deze	9%	11%	12%	9%	9%
Weet ik niet	52%	59%	68%	63%	66%

<sup>11</sup> Zie: <https://www.vngrealisatie.nl/secties/digitale-agenda-2020/digitale-agenda-2020-het-kort>

# 4

## HOOFDSTUK

### Onderzoeksverantwoording





## 4. Onderzoeksverantwoording

I&O Research heeft een onderzoek uitgevoerd onder 1.415 ambtenaren en werknemers bij semioverheidsinstellingen (uitvoeringsorganisaties, veiligheid, onderwijs, zorg en welzijn). Hiervan zijn 532 deelnemers werkzaam als ambtenaar bij de gemeente (zie tabel 4.1). Het onderzoek liep van dinsdag 27 februari tot en met donderdag 8 maart 2018.

Het grootste deel van de respons (77%) is afkomstig uit het I&O Research Panel (n=1.093). Daarnaast hebben 322 ambtenaren en werknemers (23%) gehoor gegeven aan de oproep van Binnenlands Bestuur (via nieuwsbrieven) om de I&O-enquête in te vullen (open link).

**Tabel 4.1**

Verdeling deelnemers naar type organisatie (aantal en %)

ORGANISATIE	AANTAL	%
Gemeente	532	38%
Rijksoverheid	168	12%
Provincie / waterschap	60	4%
Uitvoeringsorganisatie (ZBO / RWT)	79	6%
Veiligheid (politie, brandweer, justitie)	82	6%
Onderwijs	234	17%
Zorg en welzijn	205	14%
Overig	55	4%
<b>TOTAAL</b>	<b>1.415</b>	<b>100%</b>

Verder wordt een vergelijking gemaakt tussen ambtenaren die actief zijn in het domein ICT en ambtenaren in overige domeinen. Tot de eerste groep worden zowel ambtenaren gerekend met een specialistische ICT-functie als ambtenaren met een andersoortige functie, maar wel op het gebied van ICT. Dit onderscheid wordt zowel voor gemeenten als overige organisaties gemaakt (tabel 4.2).

**Tabel 4.2**

Functie van ambtenaren in ICT-domein (aantal en %)

Functie	GEMEENTE		ICT TOTAAL (INCL. OVERIGE ORGANISATIES)	
	Aantal	%	Aantal	%
Directie/management	2	2%	7	3%
Afdelingshoofd/manager	13	11%	26	11%
Coördinator/projectleider	17	14%	32	14%
Beleidsambtenaar	18	15%	21	9%
Specialistische functie ICT / digitalisering	60	49%	115	50%
Specialistische functie anders (niet ICT)	2	2%	9	4%
Staffunctie	8	7%	11	5%
Anders	2	2%	8	3%
<b>TOTAAL</b>	<b>122</b>	<b>100%</b>	<b>229</b>	<b>100%</b>

### I&O Research Panel

Het I&O Research Panel is geworven op basis van aselechte personen- en huishoudensteekproeven op traditionele manier (geen zelfaanmelding). De respondenten hebben geen financiële vergoeding gehad voor hun aanmelding voor het panel. Ook voor deelname aan dit onderzoek kregen respondenten geen vergoeding.

### Afronding

Door afronding tellen de percentages soms niet op tot 100 procent.

### I&O Research

I&O Research is een maatschappelijk betrokken bureau voor beleids- en marktonderzoek. Het is onze missie bij te dragen aan beter onderbouwde keuzes van onze klanten, op basis van onderzoek en advies. Wij werken voor overheids- en non-profitorganisaties. I&O Research is de laatste jaren gegroeid tot het achtste marktonderzoeksbureau van Nederland. In de sector 'overheid & onderwijs' is I&O Research de nummer 1 (volgens de MarktOnderzoeksAssociatie, MOA). I&O Research heeft vestigingen in Amsterdam en Enschede.

I&O Research is lid van de MarktOnderzoeksAssociatie (MOA), maakt deel uit van de Research Keurmerk Groep en onderschrijft de internationale ICC/ESOMAR gedragscode voor markt- en sociaalwetenschappelijk onderzoek. I&O Research is ISO 9001- en ISO 20252-gecertificeerd. Het online onderzoekspanel (I&O Research Panel) is ISO 26362-gecertificeerd. Dit is de norm voor online en offline access panels.