



**nationale  
ombudsman**

# Houd het simpel

Een onderzoek naar de  
gebruiksvriendelijkheid van digitale  
formulieren van de overheid

**Onderzoeksteam**

Danny Hanse, onderzoeker structurele aanpak

Chloë van Vliet, onderzoeker

Ellen ten Berge, onderzoeker

Berdien Wiegel, ondersteunend onderzoeker

Datum: 26 augustus 2019

Rapportnr: 2019/046

# Houd het simpel

Samenvatting van het onderzoek naar de gebruiksvriendelijkheid van digitale formulieren\* van de overheid.

## Oproep aan de overheid

“Overheidsinstanties moeten digitalisering in het belang van de burger inzetten. Voor digitale formulieren staat gebruiksvriendelijkheid voorop. Die gebruiksvriendelijkheid heeft de aandacht van de overheid. Dit onderzoek laat zien dat er nog winst te behalen is als de overheid nog beter luistert naar de burger. Daarom mijn oproep aan de overheid: betrek wensen van burgers bij het ontwikkelen en verbeteren van digitale formulieren. Zo vergroot je de gebruiksvriendelijkheid. Alleen dan kan de burger prettig en laagdrempelig online zaken doen met de overheid.”

Nationale ombudsman Reinier van Zutphen

LEES MEER >

### Quote burger

*“Graag simpel en duidelijk. Uitgaan van de gebruiker.”*

### Quote overheid

*“De burgerervaring ten aanzien van bepaalde digitale diensten moet worden uitgezocht. Pas dan kom je er als instantie achter waar burgers in concrete situaties tegenaan lopen.”*

## Uitgangspunten:

- **Betrek de burger bij het ontwikkelen van nieuwe digitale formulieren >**  
Zo heeft de overheid in een vroeg stadium het burgerperspectief voor ogen.
- **Houd rekening met de wensen van de burger >**  
Burgers hebben reële wensen. Zoals eenvoudig taalgebruik, overzichtelijke formulieren en het makkelijk kunnen uploaden van bijlagen.
- **Maak gebruik van de bestaande initiatieven en tips voor het ontwikkelen en verbeteren van digitale formulieren >**  
Er zijn veel goede initiatieven. Overheidsinstanties doen burgers tekort als zij hiervan geen gebruik maken.
- **Vraag burgers hun ervaringen met bestaande digitale formulieren te delen >**  
Overheidsinstanties moeten niet alleen aandacht hebben voor gebruiksvriendelijkheid in de fase waarin een digitaal formulier wordt ontwikkeld. Maar ook als het formulier eenmaal online staat.
- **Verbeter bestaande digitale formulieren aan de hand van de ervaringen van burgers >**  
Neem feedback van burgers serieus. Daar moet de overheid mee aan de slag. Zo laat zij zien dat de burger daadwerkelijk centraal staat.

## Aanleiding en doel

De Nationale ombudsman ontvangt geregeld allerlei klachten over de werking van digitale formulieren.

Dit was aanleiding voor de ombudsman om te onderzoeken hoe gebruiksvriendelijk burgers de digitale formulieren van de overheid vinden en in hoeverre de overheid met de wensen van burgers rekening houdt. Het doel van dit onderzoek is dat overheidsinstanties hun digitale formulieren zo inrichten dat burgers optimaal gebruik kunnen maken van deze vorm van digitale dienstverlening. Hierdoor zullen burgers het werken met digitale formulieren als gebruiksvriendelijk ervaren.

\* De Nationale ombudsman verstaat onder een digitaal formulier: een onderdeel van de digitale dienstverlening van de overheid waarmee burgers gegevens online kunnen indienen, bijvoorbeeld voor een aanvraag, wijziging, verzoek of klacht.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Beschouwing</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
2.1	Aanleiding en doel van het onderzoek	6
2.2	Aanpak onderzoek	6
2.3	Afbakening van het onderzoek	7
2.4	Leeswijzer	8
<b>3</b>	<b>Oproep aan de overheid</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Uitgangspunten nader uitgewerkt</b>	<b>10</b>
4.1	Visie Nationale ombudsman	10
4.2	Betrek de burger bij de ontwikkeling	11
4.3	Houd rekening met de wensen van de burger	11
4.4	Maak gebruik van bestaande initiatieven	12
4.5	Vraag burgers hun ervaringen te delen	13
4.6	Verbeter aan de hand van ervaringen	13
4.7	Tot slot	14
<b>Bijlage 1</b>	<b>Beeld uit de reacties van burgers</b>	<b>15</b>
1.1	Inleiding	15
1.2	Digitale formulieren: waar, waarvoor en van welke instantie?	16
1.3	Wat vinden burgers prettig?	19
1.4	Wat vinden burgers niet prettig?	20
1.5	En wat als burgers niet tevreden zijn?	23
<b>Bijlage 2</b>	<b>Beeld uit de gesprekken met overheidsinstanties</b>	<b>25</b>
2.1	Inleiding	25
2.2	Ontwikkeling digitale formulieren	25
2.3	Gebruikerstesten	27
2.4	Herkenning van beeld uit de enquête	28
2.5	Hulp bij invullen van digitale formulieren	29
2.6	Ervaringen van burgers met digitale formulieren	29
2.7	Verbeteringen aan de hand van ervaringen van burgers	30
<b>Bijlage 3</b>	<b>Toegankelijkheidsrichtlijn en bestaande initiatieven</b>	<b>31</b>
3.1	Inleiding	31
3.2	Hoe gaan overheidsinstanties om met de toegankelijkheidsrichtlijn?	31
3.3	Bestaande initiatieven	33

# 1 Beschouwing

## De burger centraal

De Nationale ombudsman stelt de burger centraal en vraagt dit ook van overheidsinstanties die digitaliseren. De ombudsman heeft hiervoor vier uitgangspunten opgenomen in zijn visie op de digitale overheid. Eén van de uitgangspunten is 'wees gebruiksvriendelijk'. De ombudsman vindt dat de overheid digitalisering in het belang van burgers moet inzetten. En niet alleen vanuit het gemak van de overheid zelf. Om te kunnen spreken van gebruiksvriendelijke digitalisering moet de overheid rekening houden met de wensen van de verschillende groepen burgers die zij bedient.

## Toegankelijk is niet automatisch gebruiksvriendelijk

Overheidsinstanties hebben de wettelijke plicht gekregen om te zorgen dat hun websites en apps voldoen aan de toegankelijkheidsrichtlijn voor mensen met een functiebeperking. De toegankelijkheidseisen uit deze richtlijn zijn vooral gericht op de techniek en kunnen daarmee ook de toegankelijkheid voor mensen zonder functiebeperking vergroten.

Maar, digitale formulieren van overheidsinstanties die voldoen aan deze eisen zijn niet automatisch ook gebruiksvriendelijk. Dat is reden voor de Nationale ombudsman om het belang van gebruiksvriendelijkheid van digitale formulieren onder de aandacht te brengen. Want burgers hebben, naast positieve ervaringen, nog steeds negatieve ervaringen als ze digitale formulieren van de overheid gebruiken.

## Een digitaal formulier is meer dan alleen techniek

Het ontwikkelen van digitale formulieren is al lang niet meer alleen het digitaal maken van wat vroeger een papieren formulier was. Het formulier is een onderdeel van de digitale dienstverlening, dat gebruiksvriendelijk gemaakt kan worden door rekening te houden met de wensen van de burger. Als hiermee rekening wordt gehouden, kan de burger op een prettige en laagdrempelige manier online zaken doen met de overheid. Dit bepaalt het beeld dat de burger heeft van de overheid als digitale dienstverlener.

## Meer rekening houden met wensen van burgers

De Nationale ombudsman ziet dat er veel goede initiatieven zijn bij overheidsinstanties om de gebruiksvriendelijkheid van digitale formulieren te verbeteren. Maar er is nog winst te behalen. Ik vind het belangrijk dat de overheid meer rekening houdt met de wensen van burgers. En de wensen die burgers hebben, zijn niet onredelijk.

## De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

## 2 Inleiding

### 2.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De Nationale ombudsman vindt digitalisering van overheidsdienstverlening een belangrijk thema en volgt de ontwikkelingen op dit gebied met bijzondere aandacht. Burgers kunnen door middel van een digitaal formulier op de website van een overheidsinstantie hun zaken regelen: de belastingaangifte, het doorgeven van een verhuizing, de aanvraag van een WW-uitkering, maar ook het maken van een afspraak. Ondanks de positieve ervaringen die burgers hebben, zijn er ook burgers die bij de ombudsman klagen over de werking van die digitale formulieren. Voorbeelden van klachten die de ombudsman ontvangt zijn: ingewikkeld taalgebruik, problemen om bijlagen te uploaden, formulier klapt dicht als je er te lang over doet en het moeten invullen van teveel of onnodige informatie.

In oktober 2018 heeft de Nationale ombudsman naar aanleiding van de klachten die hij ontvangt een korte enquête uitgezet via Plusonline. In de enquête heeft de ombudsman gevraagd waar mensen tegenaan lopen als zij digitale formulieren van de overheid gebruiken. Mensen lieten weten dat zij formulieren op de website niet kunnen vinden, problemen hebben met het inloggen met DigiD, te weinig tijd hebben om een formulier in te vullen, vragen te ingewikkeld vinden, alleen een app kunnen gebruiken en geen mogelijkheid hebben om bijlagen toe te voegen. De uitkomst van deze enquête was reden voor de Nationale ombudsman om verder te onderzoeken hoe gebruiksvriendelijk burgers de digitale formulieren van de overheid vinden en in hoeverre de overheid met de wensen van burgers rekening houdt.

Het doel van dit onderzoek is dat overheidsinstanties hun digitale formulieren zo inrichten dat burgers optimaal gebruik kunnen maken van deze vorm van digitale dienstverlening. Hierdoor zullen burgers het werken met digitale formulieren als gebruiksvriendelijk ervaren.

#### **Wat verstaat de Nationale ombudsman, in de context van dit onderzoek, onder een digitaal formulier?**

Een digitaal formulier is een onderdeel van de digitale dienstverlening van de overheid waarmee burgers gegevens online kunnen indienen, bijvoorbeeld voor een aanvraag, wijziging, verzoek of klacht.

### 2.2 Aanpak onderzoek

De Nationale ombudsman wil weten hoe burgers het werken met digitale formulieren ervaren en in hoeverre overheidsinstanties oog hebben voor de gebruiksvriendelijkheid van die formulieren.

#### **Enquête onder burgers**

Om een beter beeld te krijgen van de ervaringen van burgers met digitale formulieren heeft de Nationale ombudsman in april 2019 een uitgebreide enquête uitgezet via zijn website en via Facebook en Twitter. De ombudsman heeft ook enkele grote maatschappelijke dienstverleningsorganisaties gevraagd de enquête te verspreiden onder hun leden, werknemers en vrijwilligers.<sup>1</sup> Daarnaast heeft de ombudsman de enquête uitgezet via een online platform voor zelfstandigen.<sup>2</sup> De vragen van de Nationale ombudsman zijn door 399 mensen beantwoord. Het gaat om burgers die voor zichzelf digitale formulieren invullen, maar ook om burgers die

1 Bureau MEE, Vluchtelingenwerk Nederland, Stichting Humanitas Thuisadministratie, Schuldhulpmaatje, LOSR/Sociaal Raadslieden.

2 Platform Zelfstandige Ondernemers.

in hun hoedanigheid als hulpverlener of zelfstandig ondernemer gebruik maken van de digitale formulieren van de overheid.<sup>3</sup>

### Gesprekken met overheidsinstanties

Om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop de overheid digitale formulieren ontwikkelt en de burger daarbij betrekt zijn de onderzoekers van de Nationale ombudsman met verschillende overheidsinstanties in gesprek gegaan. De onderzoekers hebben gesproken met vier grote uitvoeringsinstanties, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).<sup>4</sup> Ook hebben zij telefonische interviews gehouden met zes gemeenten.<sup>5</sup> In deze gesprekken is gevraagd in hoeverre bij het maken van 'digitaliseringsbeleid' rekening wordt gehouden met de wensen van burgers. Verder hebben alle overheidsinstanties inzicht gegeven in de digitale formulieren waarmee zij werken.

De Nationale ombudsman heeft ervoor gekozen om de inbreng van de zes gemeenten en de vier uitvoeringsinstanties te anonimiseren, omdat de gesprekken zijn gevoerd voor de beeldvorming van de onderzoekers en niet om een oordeel te geven over de werkwijze van deze overheidsinstanties.

### 2.3 Afbakening van het onderzoek

In reactie op de uitgebreide enquête van de Nationale ombudsman lieten meerdere burgers weten dat zij liever gebruik maken van een papieren formulier. De ombudsman heeft in eerdere onderzoeken al de boodschap afgegeven dat de overheid naast het digitale kanaal altijd een ander kanaal beschikbaar moet houden voor burgers die niet via de digitale weg zaken willen doen met de overheid.<sup>6</sup> In dit onderzoek gaat het de ombudsman om de ervaringen van burgers die juist wél gebruik willen maken van de digitale dienstverlening van de overheid, meer specifiek van digitale formulieren.

In het onderzoek heeft de ombudsman ook oog gehad voor de toegankelijkheidsrichtlijn waaraan overheidswebsites en -apps wettelijk moeten gaan voldoen.<sup>7</sup> De toegankelijkheids-eisen uit deze richtlijn moeten ervoor zorgen dat de websites en apps van overheidsinstanties toegankelijk zijn voor mensen met een functiebeperking.<sup>8</sup> Deze eisen hebben ook betrekking op digitale formulieren, als onderdeel van de digitale dienstverlening van de overheid. De onderzoekers van de ombudsman hebben in de gesprekken met de overheidsinstanties gesproken over hoe overheidsinstanties met deze wettelijke plicht omgaan.<sup>9</sup> Over de toegankelijkheidseisen zelf en de wijze waarop overheden deze toepassen, spreekt de ombudsman zich niet uit. Uit de gesprekken werd wel duidelijk dat digitaal toegankelijke formulieren niet automatisch ook gebruiksvriendelijk zijn. En over dat laatste gaat dit onderzoek.

3 Voor de leesbaarheid van dit rapport maakt de Nationale ombudsman geen onderscheid tussen de verschillende groepen, maar spreekt alleen van burgers.

4 Waaronder ook met VNG Realisatie (één van de vijf bedrijven van de VNG die producten en diensten op maat biedt aan gemeenten) en met de onder BZK vallende instanties ICTU en Logius. ICTU is een overheidsstichting en Logius is een dienstonderdeel.

5 De keuze voor deze gemeenten is willekeurig tot stand gekomen, hoewel wel rekening is gehouden met de grootte van de gemeente en de geografische spreiding.

6 'Ombudsvisie op de digitale overheid' (7 december 2017), 'Hoezo MijnOverheid' (2017/098 van 6 september 2017) en 'Het verdwijnen van de blauwe envelop' (2016/030 van 5 april 2016).

7 De Europese toegankelijkheidsrichtlijn is voor Nederland omgezet in het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid. Vanaf 23 september 2019 moeten nieuwe websites en websites van maximaal een jaar oud voldoen aan de toegankelijkheidseisen. Vanaf 23 september 2020 moeten websites gelanceerd voor 23 september 2018 aan deze eisen voldoen. Voor mobiele apps geldt de deadline van 23 juni 2021.

8 Een functiebeperking kan bijvoorbeeld zijn: kleurenblindheid, slecht kunnen zien of dyslexie.

9 Hetgeen de overheidsinstanties hierover hebben gezegd komt in de derde bijlage bij dit rapport aan bod.

## **2.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 3 doet de Nationale ombudsman een oproep aan de overheid om aan de hand van vijf uitgangspunten digitale formulieren nog gebruiksvriendelijker te maken. In hoofdstuk 4 geeft de ombudsman zijn visie op gebruiksvriendelijke digitale formulieren en werkt hij de uitgangspunten verder uit.

In bijlage 1 is een beeld geschetst van de reacties die burgers op de enquête hebben gegeven. In bijlage 2 beschrijft de ombudsman wat overheidsinstanties in de gesprekken hebben verteld over het ontwikkelen van digitale formulieren en in hoeverre zij de burger daarbij betrekken. Tot slot is in bijlage 3 informatie opgenomen over de toegankelijkheidsrichtlijn en de bestaande initiatieven voor gebruiksvriendelijke digitale dienstverlening.



### 3 Oproep aan de overheid

Digitale formulieren zijn een belangrijk onderdeel van de digitale dienstverlening van de overheid. Het is dus van groot belang dat deze formulieren gebruiksvriendelijk zijn en optimaal gebruikt kunnen worden. Om dit te waarborgen moeten overheidsinstanties de volgende uitgangspunten hanteren bij het ontwikkelen en verbeteren van digitale formulieren:

- Betrek de burger bij het ontwikkelen van nieuwe digitale formulieren
- Houd rekening met de wensen van de burger
- Maak gebruik van de bestaande initiatieven en tips voor het ontwikkelen en verbeteren van digitale formulieren
- Vraag burgers hun ervaringen met bestaande digitale formulieren te delen
- Verbeter bestaande digitale formulieren aan de hand van de ervaringen van burgers

De Nationale ombudsman roept alle overheidsinstanties op om aan de hand van de uitgangspunten ervoor te zorgen dat burgers het werken met digitale formulieren als gebruiksvriendelijk ervaren.

## 4 Uitgangspunten nader uitgewerkt

### 4.1 Visie Nationale ombudsman

Digitaal zaken doen met de overheid biedt voordelen voor de burger. Hij ontvangt snel een bevestiging als het digitale formulier is ontvangen. En hij kan op elk moment een aanvraag indienen, informatie opsturen of een wijziging doorgeven.

“Het kan anytime, anyplace. Dus ook 's avonds en in het weekend.”<sup>10</sup>

Toch blijken er ook drempels te zijn waardoor burgers het werken met digitale formulieren niet altijd als gebruiksvriendelijk ervaren. Zij komen er dan niet uit en moeten alsnog contact opnemen met de overheidsinstantie. Dit kost onnodig veel tijd.

Als de overheid een digitaal formulier goed inricht, dan heeft dat ook voordelen voor de instantie zelf. Het scheelt bijvoorbeeld tijd omdat men geen contact hoeft op te nemen met de burger vanwege een onleesbaar handschrift of het ontbreken van gegevens. Van een niet goed ontwikkeld digitaal formulier heeft een overheidsinstantie juist veel last. Bijvoorbeeld als burgers het verkeerde formulier gebruiken en bezwaar maken in plaats van een wijziging doorgeven. Het is dan ook de kunst ervoor te zorgen dat burgers geen fouten maken.

De visie van de Nationale ombudsman op de digitale overheid is dat de burger centraal moet staan bij het digitaliseren van de dienstverlening.<sup>11</sup> Om de burger daadwerkelijk centraal te stellen moeten de digitale diensten gebruiksvriendelijk zijn. Dit betekent - in de context van dit onderzoek - dat overheidsinstanties bij het ontwikkelen en verbeteren van digitale formulieren rekening houden met de wensen en het gebruiksgemak van de verschillende groepen burgers die zij bedient. Immers, het werken met digitale formulieren moet aantrekkelijk en laagdrempelig zijn. En de burger moet weten wat de overheid van hem verwacht en wat hij van de overheid mag verwachten als hij hiervan gebruik maakt. Als de overheid hier rekening mee houdt, ervaren burgers digitale formulieren als gebruiksvriendelijk. Dan zet de overheid digitalisering in het belang van de burgers in en niet alleen vanuit het gemak van de overheid zelf.

Gebruiksvriendelijk digitaliseren is belangrijk om iedereen erbij te houden, digitaal vaardig of niet.

“Zelfs voor mensen met goede digitale vaardigheden zijn digitale formulieren vaak een crime. Laat staan voor mensen met beperkingen op dit gebied. Door toenemende digitalisering van de overheid, wordt deze voor een grote bevolkingsgroep steeds minder toegankelijk.”

“Veel te complex voor veel teveel mensen. Ik heb universitair denkniveau en 10 jaar ICT ervaring en het is nog lastig.”

<sup>10</sup> Alle quotes in dit rapport zijn afkomstig van burgers die op de enquête hebben gereageerd of van overheidsinstanties waarmee de onderzoekers in het kader van het onderzoek hebben gesproken.

<sup>11</sup> In zijn visie van 7 december 2017 op de digitale overheid formuleerde de Nationale ombudsman vier uitgangspunten voor de digitale overheid: neem verantwoordelijkheid, wees toegankelijk, wees oplossingsgericht en wees gebruiksvriendelijk.

De vijf uitgangspunten die de Nationale ombudsman heeft geformuleerd worden in dit hoofdstuk nader uitgewerkt.

#### 4.2 Betrek de burger bij de ontwikkeling

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat overheden burgers betrekken bij het ontwikkelen van een nieuw formulier. De overheid laat dan de burger - de toekomstige gebruiker - vooraf meedenken en meekijken. Zo heeft de overheid in een vroeg stadium het burgerperspectief voor ogen.

Een aantal overheidsinstanties werkt al op die manier, zo blijkt uit hun reacties tijdens dit onderzoek. Zij doorlopen een klantreis bij het ontwikkelen van digitale formulieren. Het is een middel om te kijken hoe het formulier vanuit het perspectief van de burger het beste kan worden ingericht. Bij een klantreis gaat men na welke stappen een burger zet als hij een digitaal formulier invult. Op die manier zetten overheidsinstanties hun vragen in de juiste volgorde en komen tot een nieuw ontwerp.

Er zijn ook overheidsinstanties die hun formulieren in de ontwikkelfase laten testen door gebruikers. Zo willen ze de bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid ervan verbeteren. Dit kan door ervaringen op te halen via groepsgesprekken met burgers, online klantpanels, een burger- of inwonerspanel of met gebruikerstesten. Deze bieden inzicht in wat wel en niet werkt. Hiermee krijgen overheidsinstanties een beeld van de ervaringen van de burger met het digitale formulier.

“De burgerervaring ten aanzien van bepaalde digitale diensten moet worden uitgezocht. Pas dan kom je er als instantie achter waar burgers in concrete situaties tegenaan lopen.”

Uit de gesprekken met de grote uitvoeringsinstanties en de gemeenten komt het beeld naar voren dat met name grote uitvoeringsinstanties veel onderzoek doen naar ervaringen van gebruikers door User Experience-teams in te zetten. Deze teams voeren klantreizen uit, houden gebruikerstesten en verrichten klantonderzoek. Bij de gemeenten is dit kleinschaliger georganiseerd en is er ook niet altijd vooraf contact met de burger over welke wensen hij heeft als hij digitale formulieren gebruikt. De ombudsman gaat ervan uit dat dit deels verklaard kan worden door het verschil in schaalgrootte en de massaliteit van de processen. Toch vindt de Nationale ombudsman dat iedere overheidsinstantie, binnen haar mogelijkheden, ervoor moet zorgen dat de burger bij de ontwikkeling van nieuwe digitale formulieren wordt betrokken.

#### 4.3 Houd rekening met de wensen van de burger

De Nationale ombudsman vindt dat er nog onvoldoende rekening wordt gehouden met de wensen van burgers. Het is aan overheidsinstanties om te kijken hoe er aan deze wensen van burgers tegemoet gekomen kan worden.

De enquête van de Nationale ombudsman laat zien dat burgers reële wensen hebben als het gaat om digitale formulieren van de overheid. Iedereen heeft dezelfde wensen: of een burger een digitaal formulier nu invult voor zichzelf, voor iemand anders of vanuit zijn hoedanigheid als zelfstandig ondernemer.

“Te vaak onoverzichtelijk, niet logisch opgebouwd, te vaak technische beperkingen, onvoldoende uitleg bij de vragen. Ik ben hulpverlener en weet er aardig goed de weg in; voor een burger die voor het eerst een uitkering, toeslag of andere financiële regeling aanvraagt en het gelukkig niet dagelijks doet, zijn digitale formulieren vaak een moeilijk neembare hobbel.”

Wat de burger wil is heel simpel: digitale formulieren moeten gebruiksvriendelijk zijn. Dat zit in dingen als:

- eenvoudig taalgebruik
- overzichtelijkheid van het formulier
- bijlagen kunnen uploaden
- fouten makkelijk kunnen herstellen
- snel een ontvangstbevestiging krijgen

Overheidsinstanties herkennen de ervaringen die burgers aan de Nationale ombudsman hebben doorgegeven. Sommige formulieren kunnen volgens hen zeker gebruiksvriendelijker. Zij geven aan dat het ook in het eigen belang van een overheidsinstantie is: formulieren die onvoldoende rekening houden met de wensen van de burger kunnen de overheid veel extra werk opleveren.

Volgens overheidsinstanties is het niet altijd makkelijk om aan de wensen van de burger te voldoen. Neem het taalgebruik in een digitaal formulier. Dit moet makkelijk zijn, maar hierbij moeten overheidsinstanties zich wel houden aan wet- en regelgeving. De regelgeving kan ook de mogelijkheden beperken om zoveel mogelijk informatie van de burger vooraf in te vullen op het digitale formulier. Wel proberen overheidsinstanties vanuit de burger te denken door te werken met begrippen die de burger kent en niet met de begrippen die voornamelijk binnen de organisatie gebruikt worden.

Ook op andere punten wordt er vanuit de burger gedacht. Zo biedt een aantal instanties de mogelijkheid van hulp tijdens het invullen van het formulier. Dat kan persoonlijk aan de balie, via telefonisch contact, maar ook via WhatsApp. Een chatfunctie is er vaak nog niet. Dat veel burgers hulp nodig hebben bij het invullen van digitale formulieren blijkt uit de enquête. Bijna de helft van de mensen die daarop reageerde, gaf aan ook voor iemand anders digitale formulieren in te vullen. Het werken met een digitaal formulier blijkt dus nog niet altijd zo makkelijk te zijn.

#### 4.4 Maak gebruik van bestaande initiatieven

De Nationale ombudsman ziet dat er veel goede initiatieven en tips bestaan voor het gebruiksvriendelijker maken van digitale formulieren. Uit de gesprekken met overheidsinstanties blijkt dat nog niet iedere instantie daar evenveel gebruik van maakt. De ombudsman vindt dat de burger tekort wordt gedaan als een overheidsinstantie van de beschikbare kennis geen gebruik maakt.

Deze initiatieven en tips richten zich op het ontwikkelen en verbeteren van digitale formulieren waarbij gebruiksvriendelijkheid het uitgangspunt is. We noemen er een paar.<sup>12</sup> Zo is er Gebruiker Centraal. Dit initiatief is er op gericht om overheidsinstanties te bewegen gebruikers bij de digitalisering van de dienstverlening te betrekken. Common Ground is een initiatief waarin de VNG en gemeenten samenwerken. Ze willen beschikbare data van de burger onder gemeenten delen. Daardoor kan een digitaal formulier al zo veel mogelijk vooraf ingevuld worden met de gegevens die van de burger bekend zijn. De burger hoeft die dan niet meer in te vullen.

Het Ministerie van BZK<sup>13</sup> werkt op dit moment aan NL Design System. Een instrument waarmee de samenhang tussen de digitale dienstverlening van de verschillende overheidsinstanties kan worden vergroot. Het ontwikkelt bouwstenen die elke overheidsinstantie kan gebruiken voor haar digitale dienstverlening. De bouwstenen moeten voldoen aan eisen van gebruiksvriendelijkheid. Daarnaast biedt de VNG diverse opties voor gemeenten: onder meer tips voor

12 Dit is geen uitputtende opsomming, maar het zijn initiatieven die door meerdere overheidsinstanties in de gesprekken werden genoemd.

13 Althans ICTU.

gebruiksvriendelijke formulieren, een tool voor het meten van prestaties van digitale formulieren en advies voor het maken van klantreizen. Gebruik maken van deze initiatieven is niet verplicht. Sommige overheden doen er aan mee, anderen niet.

“Tegenwoordig is er wel veel meer draagvlak voor digitalisering bij de overheid dan bijvoorbeeld vijf jaar geleden, toen je hiervoor nog de Bühne op moest.”

#### 4.5 Vraag burgers hun ervaringen te delen

Een overheidsinstantie moet niet alleen aandacht hebben voor gebruiksvriendelijkheid in de fase waarin een digitaal formulier wordt ontwikkeld. Maar ook als het formulier eenmaal in gebruik is genomen. Dan kan immers blijken dat er toch nog iets verbeterd moet worden aan een bestaand formulier. Daarom vindt de ombudsman het van belang dat overheden burgers vragen hun ervaringen te delen.

Uit de enquête blijkt dat de meeste burgers die ontevreden zijn, dat niet doorgeven aan de overheid.<sup>14</sup> Wil een overheidsinstantie een digitaal formulier verder verbeteren, dan is het dus van belang dat de overheid zicht krijgt op de ervaringen van burgers met hun digitale formulieren. Dat kan door op de website een mogelijkheid te bieden om digitaal feedback te geven, maar ook door burgers actief te benaderen met de vraag wat hun ervaringen zijn. Bijvoorbeeld door periodiek een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren en daarbij specifiek te vragen naar de ervaringen op dit punt. Er zijn ook overheidsinstanties die telefonische interviews afnemen of online vragen stellen na gebruik van een formulier om te weten te komen of burgers de digitale formulieren gebruiksvriendelijk vinden.

“Bij het formulier Melding Openbare Ruimte vragen we de melder om na afhandeling via een online formulier de afhandeling van de zaak te beoordelen. Dit geeft ons direct zicht op wat de melder van het digitale formulier vindt en hoe de afhandeling beoordeeld wordt.”

#### 4.6 Verbeter aan de hand van ervaringen

Wat de Nationale ombudsman belangrijk vindt is dat de overheid de feedback serieus neemt. En als verbeteringen nodig zijn, dat de overheid binnen haar mogelijkheden kijkt hoe zij die zo snel mogelijk kan doorvoeren. De ervaringen die burgers delen zijn een duidelijk signaal aan de overheid om iets te veranderen. Daar moet de overheid mee aan de slag. Zo laat zij zien dat de burger daadwerkelijk centraal staat en dat gebruiksvriendelijkheid van digitale formulieren het uiteindelijke doel is.

Uit de gesprekken die de onderzoekers hebben gevoerd blijkt dat de ervaringen die burgers delen met de overheidsinstanties niet of niet altijd meteen kunnen worden verwerkt; soms gebeurt dat op een later tijdstip. Bijvoorbeeld als de overheid het formulier niet zelf kan wijzigen, maar daarvoor afhankelijk is van een externe ICT-leverancier. Dan is het afhankelijk van de prioriteit en de releasedata bij de ICT-leverancier of verbeteringen worden doorgevoerd en zo ja, wanneer. Bij meerdere overheidsinstanties die de onderzoekers hebben gesproken is er een wens om hier zelf meer grip op te krijgen.

<sup>14</sup> De reden hiervan is niet bekend; bij de enquête is hier niet naar gevraagd.

#### 4.7 Tot slot

Wat in de antwoorden van burgers op de enquête nog opviel was een veel voorkomende ergernis bij burgers die geen of geen duidelijke reactie krijgen van de overheid als zij hun ervaringen doorgeven.

“De ene keer heb ik wel de moeite genomen, de andere keer niet. Ik kreeg namelijk geen antwoord. Dat ontnemt je automatisch de moed om het nog eens te doen.”

De Nationale ombudsman vraagt hiervoor de aandacht van overheidsinstanties. Hij vindt dat als burgers de moeite nemen om hun ervaringen te delen, het behoorlijk is om hierop te reageren. Dat kan een persoonlijke terugkoppeling zijn als de contactgegevens van de burger bekend zijn, maar dat kan ook een automatische ontvangstbevestiging zijn als de ervaringen anoniem via de website worden gedeeld. Sommige instanties geven daarin expliciet aan dat de burger geen persoonlijke terugkoppeling zal krijgen. De burger weet dan in ieder geval waar hij aan toe is. Als hij helemaal geen terugkoppeling krijgt, zal hij een volgende keer minder snel zijn ervaringen delen.

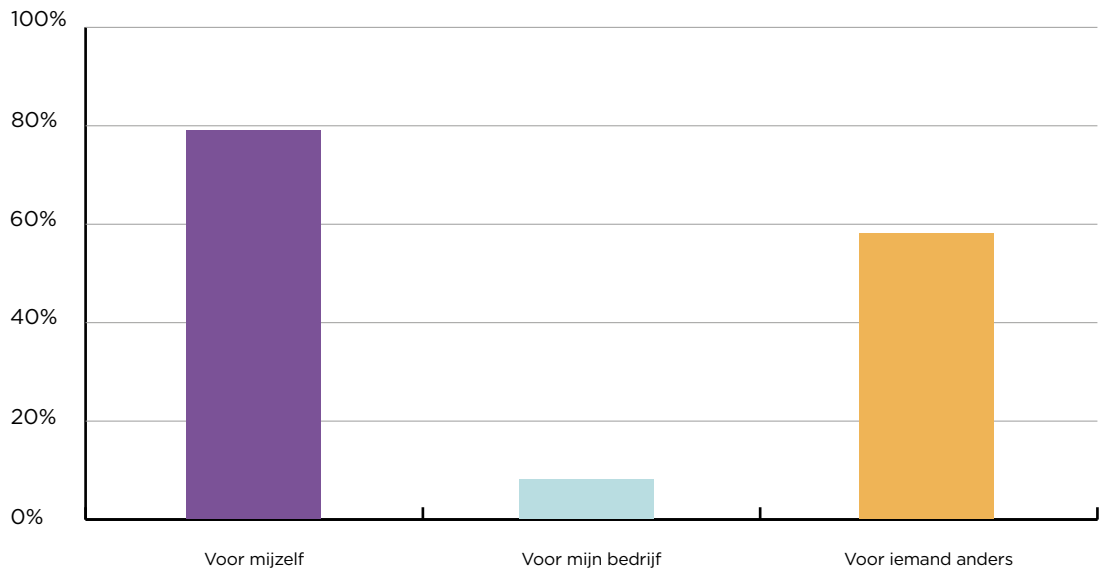
## Bijlage 1 Beeld uit de reacties van burgers

### 1.1 Inleiding

Naast het beeld dat de Nationale ombudsman haalt uit de klachten die hij ontvangt, was hij benieuwd wat burgers meer in algemene zin vinden van digitale formulieren van de overheid. Daarom heeft de Nationale ombudsman een enquête uitgezet. Hierop hebben 399 mensen gereageerd. Mensen vullen digitale formulieren in voor zichzelf, voor iemand anders (bijvoorbeeld als hulpverlener of vrijwilliger) of in hun hoedanigheid als zelfstandig ondernemer. De laatste groep was in de enquête van de ombudsman in de minderheid. De meeste burgers vullen digitale formulieren voor zichzelf in en/of voor een ander.

“We zijn als hulpverlenende instantie van 800 naar 2200 aanvragen binnen een jaar gegaan. Mensen komen er zelf niet meer uit.”

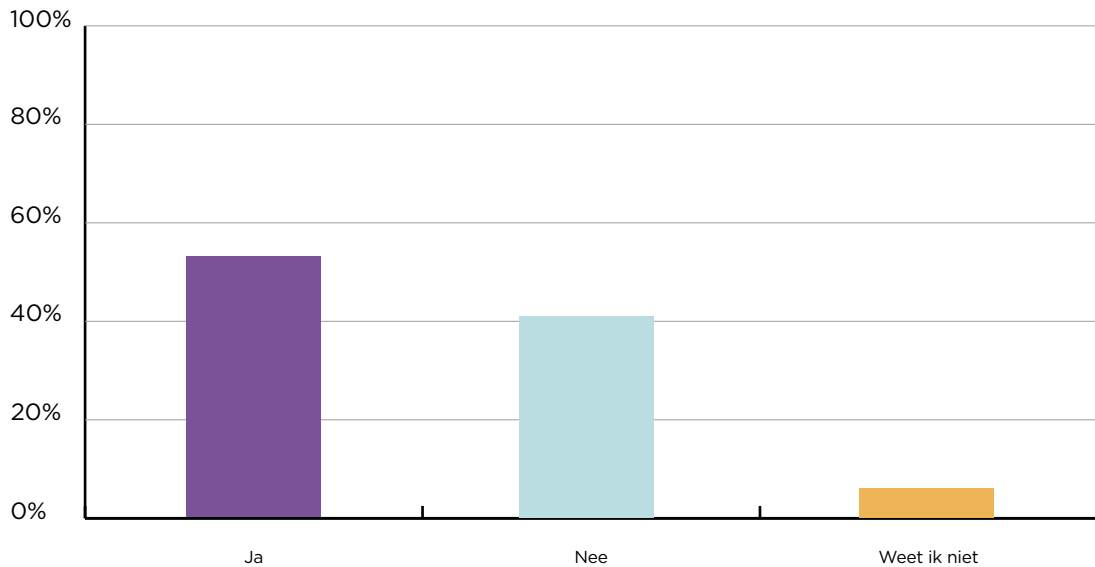
Figuur 1: Voor wie vult u digitale formulieren in (meerdere antwoorden mogelijk)?



In dit hoofdstuk beschrijft de Nationale ombudsman de ervaringen van burgers met digitale formulieren.

## 1.2 Digitale formulieren: waar, waarvoor en van welke instantie?

Figuur 2: Kunt u digitale formulieren over het algemeen makkelijk vinden op de websites van overheidsinstanties?



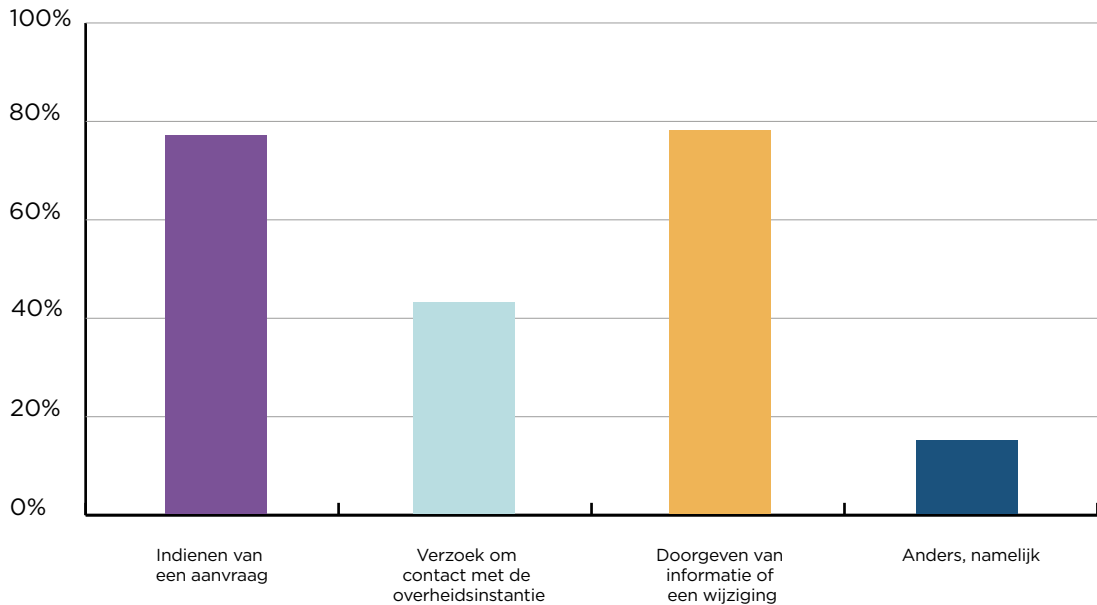
Ruim de helft van de burgers die de enquête heeft ingevuld geeft aan digitale formulieren makkelijk te kunnen vinden op de websites van overheidsinstanties. Toch blijkt uit de toelichting die burgers bij hun antwoorden gaven, dat er bij veel burgers nog frustratie bestaat over formulieren die zij niet kunnen vinden.

“Je moet bijna HBO plús opleiding hebben gehad om het soms te vinden en/of in te vullen. Zeker voor essentiële aanvragen lijkt het een ontmoedigingsbeleid.”

“Kan nooit formulieren vinden, en als je eindelijk weet hoe het moet dan hebben ze het weer “gemakkelijker” gemaakt, zodat je weer opnieuw moet gaan zoeken.”



Figuur 3: Waarvoor gebruikt u digitale formulieren (meerdere antwoorden mogelijk)?



De meeste burgers, ruim driekwart, gebruiken digitale formulieren voor het doorgeven van informatie of een wijziging (bijvoorbeeld belastingaangifte, verhuizing, aangifte bij politie of inkomensgegevens voor een uitkering) of voor het indienen van een aanvraag (bijvoorbeeld aanvraag voor paspoort, zorgtoeslag of WW-uitkering).

“Om voor mijn hoog bejaarde ouders een WMO aanvraag te doen.”

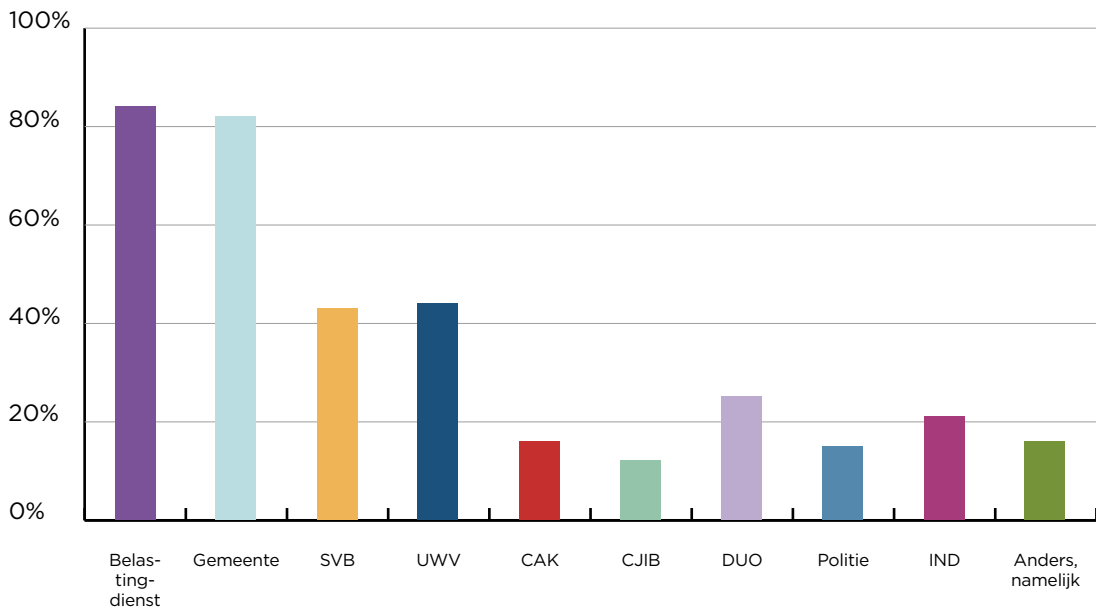
“Iemand voor een onderscheiding voordragen.”

Burgers gebruiken digitale formulieren in mindere mate voor een verzoek om contact met de overheidsinstantie (zoals het maken van een afspraak of het indienen van een klacht). In de antwoordcategorie ‘anders, namelijk’ geven burgers aan dat zij bijvoorbeeld hun stem willen laten horen of bezwaar willen maken tegen een WOZ-aanslag. Ook burgers van wie het antwoord eigenlijk onder één van de eerste drie opties hoort, hebben gebruik gemaakt van de optie ‘anders namelijk’.

“Kwijtschelding gemeentelijke belasting.”

“Medische keuring voor rijbewijs e.d.”

Figuur 4: Van welke overheidsinstantie(s) gebruikt u digitale formulieren (meerdere antwoorden mogelijk)?

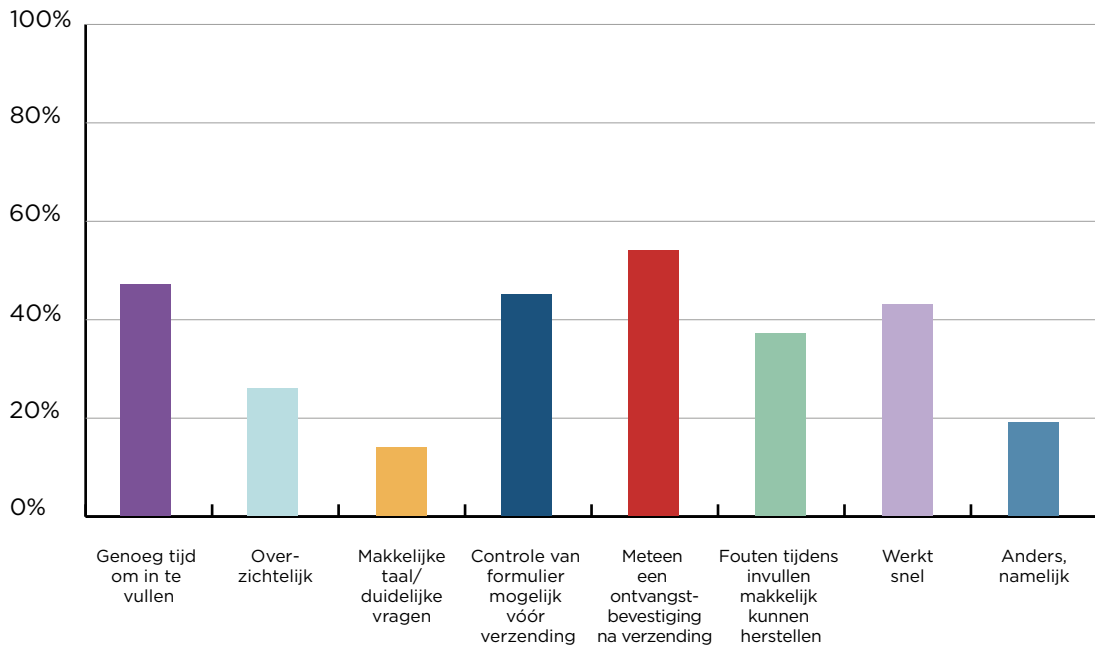


De digitale formulieren van de Belastingdienst en gemeenten gebruiken burgers het meest. Op enige afstand gevolgd door SVB en UWV. Andere instanties zoals CAK, CJIB, DUO, politie en IND volgen daar weer op. De ombudsman merkt op dat in de periode waarin de enquête door burgers ingevuld kon worden ook de aangifteperiode inkomstenbelasting van de Belastingdienst liep. Dit zal (deels) een verklaring zijn voor het hoge percentage respondenten dat aangeeft de digitale formulieren van de Belastingdienst te gebruiken. In de categorie ‘anders namelijk’ noemen burgers onder andere de volgende overheidsinstanties: CBR, RDW, waterschap, RVO<sup>15</sup> en CIZ.

15 Rijksdienst voor Ondernemend Nederland.

### 1.3 Wat vinden burgers prettig?

Figuur 5: Wat vindt u prettig aan digitale formulieren (meerdere antwoorden mogelijk)?



Wat burgers prettig vinden aan digitale formulieren is met name dat het snel werkt, dat men genoeg tijd heeft om een formulier in te vullen, het formulier kan controleren vóór verzending en na verzending snel een ontvangstbevestiging krijgt.

“Tijd en ruimte om antwoorden te formuleren. Ik kan bijvoorbeeld een concept maken in een tekstverwerker.”

“Zeker weten dat het document aan komt.”

Daarnaast noemen burgers onder de categorie ‘anders namelijk’ ook andere voordelen van digitale formulieren. Bijvoorbeeld dat je kunt doorklikken op de toelichting bij een vraag of als reeds bij de overheid bekende informatie al vooraf is ingevuld. Ook wordt als voordeel genoemd dat er een kleinere kans is op het maken van fouten.

“Bij twijfel over een bepaalde vraag kan gelijk op de toelichting worden geklikt.”

“Soms al een deel vooraf ingevuld, kleinere foutmarge vooral bij belastingaangifte. Mensen kunnen dingen minder snel vergeten.”

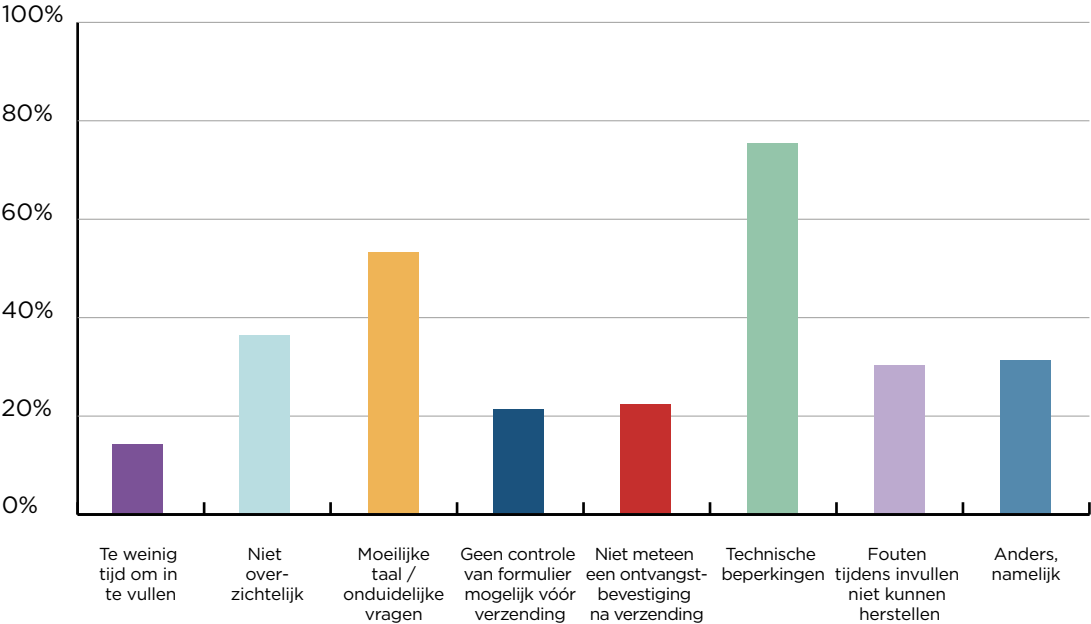
“Makkelijker dan met pen iets invullen. Duidelijk schrijven is lastig i.v.m. beperking en dan was het vaak voor de ontvanger maar gissen wat er stond.”

Verder geven burgers aan dat zij het prettig vinden zelf te kunnen bepalen waar en wanneer zij het formulier invullen.

“Hoef de deur niet uit met slecht weer om naar een postbus of inleverpunt te gaan.”

**1.4 Wat vinden burgers niet prettig?**

Figuur 6: Wat vindt u niet prettig aan digitale formulieren (meerdere antwoorden mogelijk)?



Wat burgers niet prettig vinden aan digitale formulieren zijn met name technische beperkingen die zij ervaren tijdens het gebruiken van digitale formulieren, zoals bijlagen niet kunnen uploaden of formulieren die alleen in te vullen zijn via de app.

“Niet altijd mogelijk om even op te slaan en een andere keer verder te gaan.”

“Inloggen met sms-code verplicht, soms lastig te vinden, soms fouten in webformulieren van organisatie, waardoor je niet verder kunt.”

“Wanneer de mensen die ik mag helpen een internetverbinding hebben is dat vaker via een smartphone of een tablet, dan via een computer. De meeste digitale acties kunnen alleen via een computer. Het zou mogelijk moeten zijn vanaf alle hardware.”

Ook geeft bijna de helft van de burgers aan dat moeilijke taal en onduidelijke vragen in digitale formulieren grote struikelblokken zijn. Zeker voor burgers die de Nederlandse taal niet machtig zijn en/of moeite hebben met lezen.

“Niet goed leesbaar voor laaggeletterden, anderstaligen.”

“Te vaak gesteld in ambtelijke taal. Voor de doelgroep nauwelijks te lezen.”

“Voor vreemdelingen is het (juridisch) taalgebruik vaak toch nog te moeilijk.”

Verder vinden burgers het vervelend als het niet mogelijk of moeilijk is om fouten die zij tijdens het invullen maken te herstellen.

“Fouten bij invullen formulier moeilijk te vinden. Vermelding dat er iets fout is, maar niet aangeven wat.”

Ook vinden burgers het niet prettig als formulieren niet overzichtelijk zijn. Burgers weten niet welke en hoeveel vragen ze nog moeten invullen. Of welke gegevens en bijlagen zij bij de hand moeten hebben als ze een digitaal formulier gaan invullen.

“Vaak wordt er van alles en nog wat gevraagd. Aan de voorkant bedenkt je niet dat je dat nodig zal hebben. Bijvoorbeeld als je voor één kind zorg aanvraagt moet je van alle andere kinderen het BSN en gezag aanleveren. Tegen de tijd dat je dat opgezocht hebt is de sessie afgesloten en kan je opnieuw beginnen.”

Naast de gegeven antwoordopties geven burgers in de categorie 'anders namelijk' ook nog aan dat zij het vervelend vinden als overheidsinstanties in digitale formulieren informatie vragen die al bekend zou moeten zijn of overbodig is.

“Er worden vaak gegevens gevraagd die andere overheidsinstanties al hebben, maar de bestanden zijn niet gekoppeld. Bijvoorbeeld invullen inkomen van het UWV bij de Belastingdienst/gemeente.”

“Overdreven informatie vragen. Voor de meeste zaken is bijvoorbeeld gender totaal irrelevant. Slechte vraagstelling komt ook regelmatig voor.”

“Optimalisatie: vraag geen gegevens die de desbetreffende instantie al weet. Vraag geen zaken uit die niet hoognodig zijn voor de uitvraag. Ga (dus) voor korte formulieren.”

Daarnaast vinden burgers het niet prettig als er geen ruimte is voor het kunnen geven van andere antwoorden of een (persoonlijke) toelichting.

“Niet altijd ruimte voor persoonlijke omstandigheden.”

“Soms zit mijn vraag of antwoord niet bij de mogelijkheden en is het evenmin mogelijk om die toe te voegen.”

Burgers storen zich aan het ontbreken van een mogelijkheid om hulp te krijgen tijdens het invullen van formulieren.

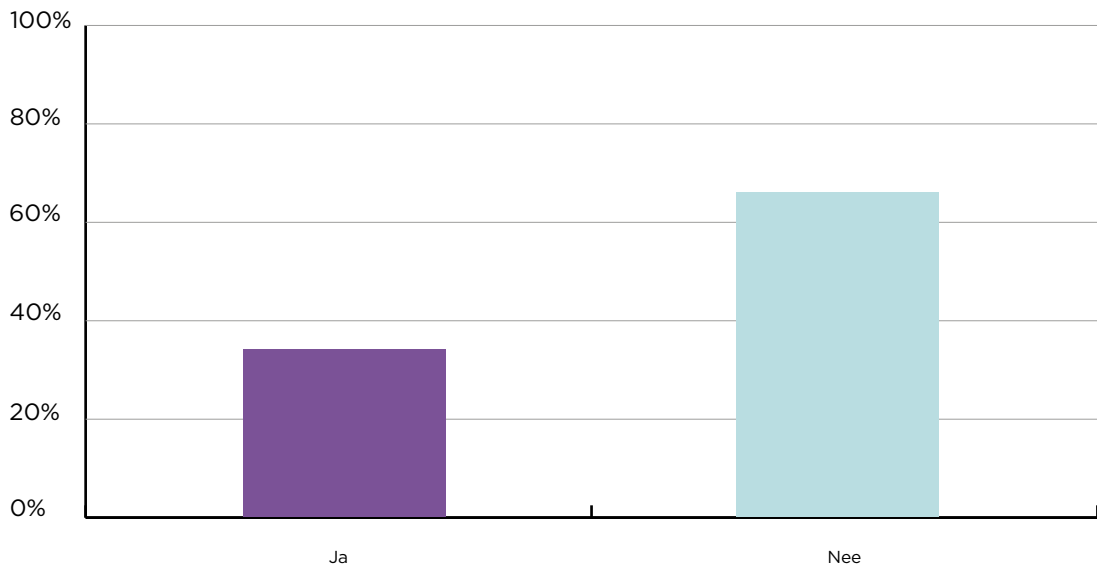
“Bij eventuele vragen is het zeer moeilijk om alsnog iemand van de betreffende instantie te spreken te krijgen om nadere toelichting te geven.”

Het ontbreken van de mogelijkheid om het formulier (tussentijds) op te kunnen slaan voor de eigen administratie wordt door burgers gezien als een gemis. En burgers geven aan dat het inloggen met DigiD (plus sms-controle) of een wachtwoord een drempel opwerpt; vooral voor hulpverleners (nu er nog geen machtigingsvoorziening voor professionals is).

Op basis van de enquête ziet de Nationale ombudsman geen grote verschillen in de ervaringen van de verschillende groepen burgers met het werken met digitale formulieren. Of je een digitaal formulier nu invult voor jezelf, voor iemand anders of vanuit je hoedanigheid als zelfstandig ondernemer; eigenlijk heeft iedereen dezelfde positieve en negatieve ervaringen met digitale formulieren.

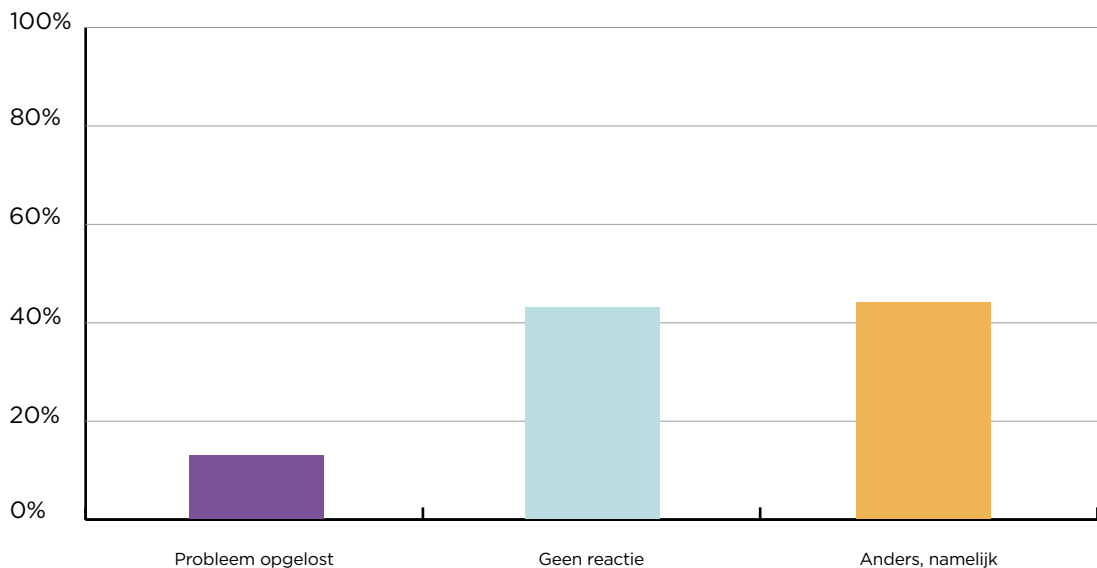
### 1.5 En wat als burgers niet tevreden zijn?

Figuur 7: Als u niet tevreden was over een digitaal formulier, heeft u dat aan de overheidsinstantie doorgegeven?



Van de burgers die niet tevreden zijn over een digitaal formulier, geeft twee derde dit niet door aan de overheidsinstantie van wie ze het formulier gebruiken. Een derde van de burgers geeft een probleem met een digitaal formulier wel door aan de overheidsinstantie.

Figuur 8: Wat was de reactie van de overheidsinstantie op uw melding/klacht over het digitale formulier?



Van de burgers die een probleem wel doorgeven aan de overheidsinstantie geeft ruim 40% aan dat zij hierop geen reactie ontvangen. Wij plaatsen hierbij wel de kanttekening dat het onbekend is of zij bij die melding hun contactgegevens hebben doorgegeven of dat zij hun melding anoniem hebben gedaan.<sup>16</sup> Als overheidsinstanties wel reageren op een melding dan voldoet die reactie vaak niet aan wat burgers willen horen. Onder de antwoordcategorie 'anders namelijk' uiten burgers dan ook met name hun frustratie over het uitblijven van een oplossing.

“Dank voor feedback. We nemen het mee. Vervolgens blijft alles bij hetzelfde.”

“Aanpassing niet mogelijk in verband met ‘het systeem’.”

“De mededeling dat ze er heel lang over nagedacht hebben en dat ze niet met iedereen rekening kunnen houden.”

---

<sup>16</sup> Het anoniem doorgeven van een melding kan bijvoorbeeld via de feedbackknop op een webpagina.



## Bijlage 2      Beeld uit de gesprekken met overheidsinstanties

### 2.1 Inleiding

De Nationale ombudsman wilde graag weten hoe overheidsinstanties digitale formulieren ontwikkelen en burgers hierbij betrekken zodat de gebruiksvriendelijkheid is gewaarborgd. De onderzoekers van de Nationale ombudsman hebben daarom gesprekken gevoerd met vier grote uitvoeringsinstanties, het Ministerie van BZK en de VNG. Daarnaast hebben de onderzoekers telefonische interviews gehouden met vertegenwoordigers van zes gemeenten.

Alle overheidsinstanties gaven in de gesprekken aan dat zij bezig zijn om hun websites en applicaties te laten voldoen aan de toegankelijkheidsrichtlijn of dat zij daar al aan voldoen. Maar de meeste overheidsinstanties lieten weten dat het goed regelen van de toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking nog niet betekent dat een website of applicatie gebruiksvriendelijk is. In deze bijlage schetst de ombudsman het beeld van hoe de verschillende overheidsinstanties bezig zijn met het gebruiksvriendelijk maken van hun digitale formulieren.

### 2.2 Ontwikkeling digitale formulieren

Over het algemeen geven instanties aan bij het ontwikkelen en verbeteren van digitale formulieren te willen denken vanuit het belang van de burger. Volgens hen is belangrijk dat de burger ook snapt en uit de voeten kan met wat de overheid van hem vraagt.

De klantreis is hierbij een belangrijk uitgangspunt voor veel instanties. Hiermee bekijkt een overheidsinstantie hoe de dienstverlening vanuit het perspectief van de burger het beste kan worden ingericht. Men doorloopt de stappen die een burger ook zal doorlopen bij het invullen van een digitaal formulier. Wat wil iemand die een digitaal formulier invult eerst vermelden en wat later? Op die manier worden de vragen of invulvelden in de juiste volgorde gezet. Aan de hand van de punten die de instantie tijdens de klantreis tegenkomt, ontwerpt de overheidsinstantie een formulier. Het nieuw ontworpen formulier wordt vervolgens weer getest door burgers: als we dit formulier zo in zouden richten, wat zou je er dan van vinden?

“Vorig jaar heeft een blinde meneer de app getest. Bij deze test werd bijvoorbeeld duidelijk dat de uitleg van het sterretje pas onderaan de pagina staat. Dat is niet logisch. De les is dus om goed na te gaan hoe iemand door de flow van de app gaat en of mensen dan snappen hoe het werkt en wat er wordt gevraagd. Dan kan het een hele andere kant op gaan dan wat mensen van de afzonderlijke componenten vinden.”

Meerdere grote uitvoeringsinstanties hebben of ontwikkelen generieke componenten die zij voor meerdere digitale formulieren gebruiken. Deze componenten zijn ook uitgebreid getest via speciale teams die zich bezig houden met het gebruiksvriendelijk maken van digitale diensten. Dit zijn User Experience (UX)-teams. Deze teams testen de digitale formulieren onder meer via burgerpanels of gebruikerstesten. Ook worden door overheidsinstanties na het ‘live’ gaan van een formulier gebruikersstatistieken bijgehouden om te zien hoe mensen de website en het digitale formulier gebruiken. Op basis daarvan kunnen aanpassingen worden doorgevoerd.

Uit de gesprekken blijkt duidelijk dat de meeste aandacht voor gebruiksvriendelijk digitaliseren uitgaat naar de massale processen. Hierbij is veel aandacht voor de klantreis. De schaalgrootte van de organisatie en de massaliteit van de processen spelen een rol bij de mate waarin men rekening houdt met het gebruikersbelang. De impact van verkeerd gebruik of een verkeerd formulier is immers voor die instantie groter. Sommige overheidsinstanties gebruiken een beslis-

boom zodat burgers het juiste formulier gebruiken, want dat bespaart uiteindelijk veel tijd en geld. Als een formulier nauwelijks wordt gebruikt is de urgentie om te digitaliseren minder. Als voorbeeld werd genoemd het formulier om het gebruik van een mobiele puinruimer te melden.

Overheidsinstanties hebben verschillende manieren genoemd om digitale formulieren te ontwikkelen:

- Met gebruikerstesten per invulveld onderzoeken wat wel en niet werkt. Vervolgens ontwikkelingen consistent doorvoeren in alle formulieren en dit ook in eigen richtlijnen opnemen, aangezien uniformiteit binnen de organisatie soms nog niet is geborgd.
- Een checklist gebruiken voor het ontwikkelen van gebruiksvriendelijke digitale producten en diensten. Op de checklist staan onder meer: eenvoudig en dagelijks taalgebruik, eenvoudige vragen eerst, verplichte velden duidelijk aangeven, klant kan gegevens controleren en aanpassen en ontvangt een ontvangstbevestiging.
- Een project om een veelgebruikt digitaal formulier helemaal opnieuw te ontwikkelen zodat het aan alle ‘gebruikerswensen’ voldoet. Dit formulier is getest door gebruikers. Hieruit zijn verbeterpunten gekomen, bijvoorbeeld op het gebied van empathie waarin men aangaf tekstueel nog veel te kunnen verbeteren. Dit formulier is het ‘ontwerpmodel’ voor andere digitale formulieren van de overheidsinstantie.
- Verschillende werkwijzen hanteren bij het ontwikkelen van een formulier voor de website en voor de app. Bij de app wordt ‘blanco’ gestart, maar wel gebruik gemaakt van verplichte velden.
- Formulieren samen met de doelgroep ontwikkelen door de wijk in te gaan om burgers digitale formulieren te laten testen op bruikbaarheid.
- Formulieren ontwerpen samen met de betrokken afdeling, die de aanvragen moet afhandelen die met de formulieren worden ingediend. Vaak aan de hand van een stroomschema van het werkproces bij de betrokken afdeling.
- Collega’s van andere afdelingen het formulier laten testen.
- Ideeën voor het ontwikkelen van formulieren ophalen bij andere overheidsinstanties door de websites te bekijken.
- Bij een andere overheidsinstantie op bezoek gaan en de bronbestanden van de digitale formulieren opvragen.
- Een stroomschema omzetten in een formulier via een ‘formulierengenerator’. De afdeling test dit formulier en daarna wordt het online gezet.

De noodzaak en het gemak van het werken met digitale formulieren zien veel overheidsinstanties in. Het is efficiënter voor zowel burgers die digitaal zaken willen doen als voor de overheidsinstanties die de formulieren moeten verwerken om deze vorm van dienstverlening te gebruiken.

“Wij zijn bezig om de aanvraag op grond van de Participatiewet (bijstand) te verbeteren. Wij willen niet alleen een digitaal formulier ontwikkelen, maar ook een eigen klantenportaal, waardoor de burger ook inzicht krijgt in zijn gehele bijstandsdossier en de gegevens die de gemeente over hem/haar beheert.”

Verder laten overheidsinstanties weten dat zij ook met andere zaken rekening houden. De schrijfstijl kan afhankelijk zijn van de doelgroep en het doel van het formulier. Zo zijn de formulieren van burgerzaken formeler qua tekst dan bijvoorbeeld het wijkinitiatieven formulier, dat ook bedoeld is om mensen enthousiast te maken. Ook de samenstelling van de populatie in een gemeente kan een rol spelen bij de mate van digitalisering van de dienstverlening. Mede om die reden worden formulieren nog in PDF-vorm aangeboden, naast de beschikbare digitale formulieren.

Sommige overheidsinstanties werken samen in regionale verbanden of in verbanden van instanties die hetzelfde ICT-systeem gebruiken. De samenwerking ontstaat spontaan en willekeurig, althans er is niet één lijn in overheidsland als het gaat om samenwerking bij het digitaliseren van de dienstverlening.

Veel overheidsinstanties geven aan in meer of mindere mate afhankelijk te zijn van een externe ICT-leverancier. Dit leidt ertoe dat instanties zelf wel wijzigingen kunnen doorvoeren, maar vaak op het niveau van tekstuele wijzigingen. Als het gaat om vormgeving van formulieren of om de keuze voor bepaalde functionaliteiten, dan zijn de mogelijkheden om zelf iets te doen beperkter. De mate waarin overheidsinstanties afhankelijk zijn van een leverancier bepaalt dan ook in hoeverre zij op korte termijn tegemoet kunnen komen aan de wensen van de burger.

### 2.3 Gebruikerstesten

Het doel van een gebruikerstest is de bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van digitale producten te verbeteren. De overheidsinstanties die hier gebruik van maken nodigen veelal burgers uit met een verschillend profiel (geslacht, leeftijd, mate van digitale vaardigheid). Deze burgers krijgen een bepaalde opdracht mee (bijvoorbeeld een aanvraag doen of een wijziging doorgeven). Ook houdt men interviews om erachter te komen tegen welke knelpunten de burger aanloopt. Hiermee kan men een zo objectief mogelijk beeld krijgen van de ervaringen van de burger met het digitale formulier.

Overheidsinstanties hanteren verschillende methoden om de gebruikservaring in kaart te brengen:

- Online enquêtes en telefonische interviews. Deze worden ingezet om een goed beeld te krijgen van de bruikbaarheid van een formulier.
- Burgerpanels, zowel voor de ontwikkeling van formulieren als het testen van de website.
- Een online klantenpanel waarin ruim 3000 mensen zitten die deelnemen aan diverse onderzoeken.
- Een testpanel waarbij de instantie soms samenwerkt met belangenorganisaties of men plaatst een oproep op de Facebookpagina met de vraag of mensen het formulier willen testen.
- Een digitaal inwonerspanel dat men jaarlijks benadert voor een burgerpeiling.
- Een ‘versimpelteam’ dat samenwerkt met laaggeletterde inwoners en zich richt op het tegengaan van moeilijk taalgebruik in standaardbrieven en aanvraagprocessen. Het doel is (digitale) communicatie op B1 niveau.
- Een feedback-knop plaatsen op de webpagina waarop het digitale formulier staat, zodat burgers hun ervaring kunnen delen.

De frequentie waarmee de ervaringen van burgers worden gepeild verschilt aanzienlijk: soms iedere twee weken, soms iedere twee maanden. Enkele overheidsinstanties betrekken helemaal geen burgers bij de ontwikkeling van formulieren. Dit werd in het verleden soms wel gedaan, maar dat leverde niet veel op zo liet een overheidsinstantie weten. Het was lastig om burgers een formulier te laten testen die geen feeling hadden met het onderwerp. Een andere overheidsinstantie geeft aan veel profijt te hebben van de gebruikerstesten, doordat zij hiermee 80% van de knelpunten uit de formulieren kan halen. Soms blijkt dat een formulier simpelweg te complex is, doordat burgers tekst vaak slecht of niet (goed) lezen, maar voornamelijk scannen. Men is er daardoor bijvoorbeeld achter gekomen dat nooit meer dan zeven antwoordopties gegeven moeten worden.

## 2.4 Herkenning van beeld uit de enquête

De ervaringen die burgers beschrijven in de enquête van de Nationale ombudsman zijn voor de overheidsinstanties, waarmee de onderzoekers hebben gesproken, heel herkenbaar. En overheidsinstanties zien ook wel verbeterpunten in hun eigen digitale dienstverlening, zoals:

- Het sneller kunnen doorvoeren van verbeteringen.
- De vindbaarheid van formulieren vergroten. Formulieren zijn soms wel te vinden via Google, maar niet via de website.
- Het (beter) kunnen uploaden van bestanden. Een overheidsinstantie denkt dat het daardoor veel informatie mist, omdat burgers hierop (kunnen) afhaken.
- Problemen met inloggen.
- Opnieuw moeten inloggen bij het ondertekenen van een formulier.

Overheidsinstanties geven aan dat het niet makkelijk is om alle knelpunten waar burgers tegenaan lopen op te lossen. Neem het taalgebruik, dit moet makkelijk zijn, maar hierbij moeten overheidsinstanties zich wel houden aan wet- en regelgeving. De tekst in de formulieren moet een gebruiksvriendelijke vertaling zijn van de onderliggende wet- en regelgeving. Dat proces om van wet- en regelgeving tot een leesbaar (digitaal) formulier te komen kan lang duren. Daarnaast geeft een overheidsinstantie aan dat de wet op sommige punten vereenvoudigd dient te worden om digitale formulieren beter toegankelijk te maken. De voorwaarden die bijvoorbeeld vanuit de wetgeving worden gesteld aan een aanvraag, sluiten niet altijd aan bij de dagelijkse praktijk dan wel bij de begrippen die door burgers worden gebruikt.

Veel overheidsinstanties willen de gegevens van de burger zoveel mogelijk vooraf invullen op een digitaal formulier. Zo kunnen burgers geen gegevens vergeten aan te leveren. Daar hoeft de overheidsinstantie dan niet alsnog contact over op te nemen. Dit scheelt tijd. Op die manier wordt het verwerkingsproces van het digitale formulier efficiënter. Maar wet- en regelgeving kan er aan in de weg staan om gegevens tussen overheidsinstanties uit te wisselen.<sup>17</sup>

Wel proberen overheidsinstanties zoveel mogelijk te werken met begrippen die de burger kent, zoals loon en woning. En niet met de begrippen die vooral door de medewerkers van de overheidsinstantie worden gebruikt. Waar dat nog niet is gebeurd wil men dit aanpassen.

De overheidsinstanties geven aan dat digitale formulieren die niet goed zijn ontwikkeld en daardoor niet logisch zijn voor burgers om in te vullen, veel extra werk opleveren. Bij het ontwikkelen van digitale formulieren is het daarom vooral belangrijk om informatie op een logische manier aan te bieden en de kans dat burgers fouten maken bij het invullen zo te verkleinen. Een keuze voor een verkeerd formulier kan bijvoorbeeld bij massale processen tot grote problemen leiden waardoor er veel tijd en geld wordt verspild.

Het inloggen met DigiD ervaren burgers als drempel. Sommige instanties voeren ook nog een extra beveiligingsstap in via sms of app. Inloggen zorgt er aan de andere kant wel voor dat de noodzakelijke NAW-gegevens bekend zijn. Ook het vooraf invullen van informatie en het tussentijds opslaan is alleen mogelijk als de burger met DigiD is ingelogd. Overheidsinstanties bekijken per formulier wat nodig is: bij meldingen over bomen hoeft men bij een overheidsinstantie bijvoorbeeld niet in te loggen via DigiD. Verder ervaren burgers soms problemen met het verlopen van een sessie na 15 minuten: formulieren die op één pagina staan moet men dan binnen deze tijd invullen. De mogelijkheid om tussentijds op te slaan is daarom erg belangrijk om te voorkomen dat ingevulde gegevens verloren gaan.

17 Denk aan de Algemene verordening gegevensbescherming.

## 2.5 Hulp bij invullen van digitale formulieren

Als burgers mogelijkheden hebben om hulp te krijgen bij het invullen van digitale formulieren helpt dit om fouten te voorkomen. Overheidsinstanties bieden de burger veelal de mogelijkheid om te bellen als zij hulp nodig hebben bij het invullen. Maar niet alle instanties vermelden een telefoonnummer bij het digitale formulier. Burgers kunnen ook naar de balie komen met vragen over een digitaal formulier. Sommige instanties lieten weten dat burgers hun vragen kunnen voorleggen via WhatsApp. Een chatfunctie is er meestal nog niet. Sommige overheidsinstanties zouden dit wel willen of men is bezig deze te ontwikkelen. In de gesprekken kwamen ook nog andere manieren aan bod waarop overheidsinstanties de burger helpen:

- Samen met de burger een digitaal formulier invullen.
- Maatschappelijk dienstverleners ondersteunen die burgers helpen met het invullen van formulieren.
- Meewerken aan een pilot waarbij burgers in bibliotheken hulp kunnen krijgen bij het online zaken doen met de overheid.<sup>18</sup>
- Onderzoeken of het in de toekomst mogelijk kan worden gemaakt dat een medewerker op afstand mee kan kijken wanneer iemand een formulier invult en daarover vragen heeft.

## 2.6 Ervaringen van burgers met digitale formulieren

Met de ervaringen die burgers delen kan de overheid haar bestaande digitale formulieren verder verbeteren. De overheidsinstanties die de onderzoekers hebben gesproken bieden burgers de mogelijkheid om feedback te geven. Bijvoorbeeld met een feedback-knop op de webpagina van het digitale formulier, via de klachtenprocedure, door burgers vragen te stellen na contact met de helpdesk of bij een evaluatie, bijvoorbeeld onder ouders over het formulier voor leerlingenvervoer. Ook houdt men soms een enquête onder burgers die feedback hebben gegeven.

Bij de meeste overheidsinstanties krijgen burgers die via een feedback-knop op de website iets doorgeven niet een inhoudelijk bericht terug over wat de instantie met de feedback gaat doen. Dat komt omdat er meestal geen contactgegevens van de burger bekend zijn. Dit is het geval als de burger op de website via de algemene omgeving feedback kan geven en dus niet is ingelogd met DigiD. Wel krijgen burgers vaak automatisch een bericht op de webpagina te zien waarin de ontvangst wordt bevestigd. Sommige instanties vermelden in de automatische ontvangstbevestiging dat er geen persoonlijke terugkoppeling wordt gegeven. Bij een enkele instantie worden persoonsgegevens die via de feedback-knop zijn vermeld wel doorgegeven aan het klantcontactcentrum en wordt er toch nog persoonlijk contact opgenomen. Dit is echter afhankelijk van de medewerker die het feedback-bericht ontvangt.

Het is bij enkele overheidsinstanties wel een wens om te bekijken of het mogelijk is dat burgers feedback geven nadat ze zijn ingelogd met DigiD. Dan zijn de contactgegevens van de burger wel bekend. Hierbij dient echter rekening te worden gehouden met de privacywetgeving.

Op de feedback die de burger via andere kanalen doorgeeft, krijgt hij ook niet altijd een persoonlijke terugkoppeling. Overheidsinstanties geven aan dat dit in verband met het aantal berichten niet mogelijk is.

18 Dit gaat om het initiatief Informatiepunt Digitale Overheid van de Manifestgroep (Belastingdienst, CAK, UWV, DUO, CIZ, CJIB, CBR en SVB) en de Koninklijke Bibliotheek.

## 2.7 Verbeteringen aan de hand van ervaringen van burgers

Overheidsinstanties gebruiken de ervaringen om hun formulieren te verbeteren. Dit gaat om signalen, klachten en verbeterpunten die burgers via alle kanalen (telefonisch, balie of digitaal) doorgeven. Soms laten instanties hiervan maandelijks een rapportage opmaken door een extern bureau. Afhankelijk van de hoeveelheid signalen over een bepaald onderdeel van het formulier wordt actie ondernomen. Concrete knelpunten - bijvoorbeeld in de vraagstelling - kunnen instanties meestal gelijk aanpassen. Voor de techniek en de 'look en feel' is men vaak afhankelijk van de ICT-leverancier. Hierbij spelen prioriteiten en releasedata bij de leverancier een rol waardoor sommige veranderingen niet of niet snel doorgevoerd kunnen worden.

Een instantie gaf aan dat naar aanleiding van de hoeveelheid klachten over een bepaald formulier een gebruikerstest is uitgevoerd en dat vervolgens het formulier opnieuw is ontwikkeld. Ook via de feedback-knop op de webpagina van dit formulier kwamen suggesties en verbeterpunten over dit formulier binnen. Het nieuwe formulier zal de basis vormen voor andere (toekomstige) formulieren van deze overheidsinstantie.

“De praktijk bij ... leert dat burgers die bellen met de helpdesk hele specifieke en concrete opmerkingen hebben over digitale formulieren. Met die specifieke opmerkingen kun je een slag maken om zaken te verbeteren. Als je met de burger meekijkt waar hij of zij tegenaan loopt bij een specifiek digitaal formulier kom je verrassende dingen tegen. Bijvoorbeeld het gebruik van een woord dat tot verwarring leidt.”

## Bijlage 3 Toegankelijkheidsrichtlijn en bestaande initiatieven

### 3.1 Inleiding

De onderzoekers hebben in de gesprekken met de overheidsinstanties gevraagd hoe zij omgaan met de toegankelijkheidseisen die bedoeld zijn om hun websites en applicaties goed toegankelijk te maken voor mensen met een functiebeperking. Ook kwamen bestaande initiatieven gericht op gebruiksvriendelijkheid aan de orde in de gesprekken. Hieronder staat een weergave van wat overheidsinstanties hierover vertelden aan de onderzoekers.

### 3.2 Hoe gaan overheidsinstanties om met de toegankelijkheidsrichtlijn?

De overheidsinstanties geven aan dat er al sinds 2001 webrichtlijnen bestaan voor de digitale dienstverlening (WCAG),<sup>19</sup> bijvoorbeeld over taalgebruik en het gebruik van gesproken tekst en beeld. Het was niet verplicht om aan deze richtlijnen te voldoen. In april 2007 spraken overheidsinstanties af dat zij zoveel mogelijk aan deze webrichtlijnen zouden voldoen en als dit niet mogelijk was dat zij aan de burger zou uitleggen waarom dit niet lukte.<sup>20</sup> Sommige instanties lieten de ombudsman weten hun digitale formulieren al langer regelmatig te laten controleren door een externe partij. Waar men nog niet voldoet aan de webrichtlijnen worden websites (en digitale formulieren) aangepast.

In 2016 is in een Europese Richtlijn<sup>21</sup> de verplichting vastgelegd om aan bepaalde eisen te voldoen om te zorgen voor goede toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties. Het gaat om een verzameling van technische eisen, die toegepast moeten worden bij de bouw en het beheer van websites en mobiele applicaties, waarmee deze toegankelijk worden gemaakt voor mensen met een functiebeperking. Het Ministerie van BZK is verantwoordelijk voor het opstellen van beleid rond toegankelijkheid van overheidswebsites en -apps in Nederland. De Europese Richtlijn is door BZK omgezet in het voor Nederlandse overheidsinstanties geldend Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid (hierna Tijdelijk besluit).

Per 1 juli 2018 is het Tijdelijk besluit van kracht. Hiermee is er voor Nederlandse overheidsinstanties een wettelijke plicht gekomen om de toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties (en daarmee ook van digitale formulieren) goed te regelen. Zij moeten op hun website een toegankelijkheidsverklaring plaatsen. Hiermee verklaren ze dat ze bij het aanbieden van digitale diensten geen onderscheid maken tussen personen met én personen zonder handicap of chronische ziekte. En ze laten zien welke verbetermaatregelen ze nemen als een website of app nog niet aan alle eisen (succescriteria) voldoet.

“Wij hebben toegankelijkheid hoog op onze agenda staan. In onze toegankelijkheidsverklaring op de website houden we bij waar we nog mee aan de slag moeten. Op dit moment wordt er gewerkt aan een plan van aanpak waar gericht in komt te staan wanneer we wat gaan oppakken.”

19 Web Content Accessibility Guidelines.

20 Via een 'pas-toe-of-leg-uit-lijst'.

21 Europese Richtlijn Digitale Toegankelijkheid 2016/2102 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016.

In het Tijdelijk besluit zijn vier toegankelijkheidseisen opgenomen waaraan overheidswebsites en -apps moeten voldoen. Die eisen zijn:

- Waarneembaar
- Bedienbaar
- Begrijpelijk
- Robuust

Onder ‘waarneembaar’ wordt verstaan dat alle informatie en onderdelen van de website beschikbaar zijn voor iedereen. ‘Bedienbaar’ betekent dat de website bijvoorbeeld te bedienen moet zijn met een toetsenbord en gebruikers voldoende tijd krijgen om de inhoud van de website te lezen en gebruiken. De toegankelijkheidseis ‘begrijpelijk’ bepaalt dat de informatie op de website voor iedereen leesbaar en begrijpelijk is. En met ‘robuust’ wordt bedoeld dat de website foutloos moet zijn en door alle browsers en hulpprogramma’s gelezen moet kunnen worden.

Alle overheidsinstanties die de onderzoekers hebben gesproken, zijn al vanaf de inwerkingtreding van het Tijdelijk besluit bezig om hun website en applicaties te laten voldoen aan de toegankelijkheidseisen.

“Er zijn wel een paar lastige punten. Bijvoorbeeld de formulierengenerator die werkt met pop-ups en is daarmee niet WCAG-proof. De leverancier moet dit gaan oplossen.”

Sommige overheidsinstanties vinden het lastig om bewustzijn over toegankelijkheid te creëren binnen de organisatie.

“Zo wordt er iets bedacht vanuit communicatie, bijvoorbeeld een filmpje met beeld waarbij geen ondertiteling staat. Dit voldoet dan eigenlijk niet aan de toegankelijkheidseisen. Het is dan lastig voor de uitvoerende collega’s om daar “nee” tegen te zeggen.”

Verschillende overheidsinstanties zien de eisen als een kader waarbinnen een organisatie ervoor zorgt dat haar digitale producten voor iedereen goed toegankelijk zijn. Het is geen lijst van zaken waardoor je weet: als ik hieraan voldoe dan doe ik het goed. Meerdere overheidsinstanties geven dan ook aan dat met het toepassen van de criteria hun websites technisch gezien volledig digitaal toegankelijk zijn voor mensen met een functiebeperking. Maar dat betekent nog niet dat een website of applicatie ook gebruiksvriendelijk is. Soms gebruikt men daarom bij het ontwikkelen van digitale formulieren naast de standaard webrichtlijnen ook nog richtlijnen voor gebruiksvriendelijkheid en huisstijl.

“Je kunt trouwens meer doen om het digitale kanaal nog toegankelijker te maken. Dan gaat het over zaken als eenvoudig taalgebruik, voorspelbaarheid, de manier waarop je het kanaal ontwerpt etc.”

Er is een kennisplatform genaamd Digitoegankelijk dat bedoeld is voor alle (overheids)instanties die zich bezighouden met het verbeteren van de toegankelijkheid voor mensen met een functiebeperking.<sup>22</sup> Aan dit platform nemen belangenorganisaties, toegankelijkheidsexperts, vertegenwoordigers van overheidsinstanties, het bedrijfsleven en mensen met een functiebeperking deel.

<sup>22</sup> [www.digitoegankelijk.nl](http://www.digitoegankelijk.nl). Logius heeft een leidende rol in dit platform.



### 3.3 Bestaande initiatieven

In de gesprekken die de onderzoekers voerden met de overheidsinstanties kwamen verschillende initiatieven ter sprake die gericht zijn op het centraal stellen van de burger in de digitale overheidsdienstverlening. Dus ook bij het ontwikkelen van digitale formulieren.

Het Ministerie van BZK maakt het beleid op het gebied van digitalisering van de overheid en heeft nadrukkelijk aandacht voor de digitale inclusie.<sup>23</sup> In het digitaliseringsbeleid spreekt BZK niet over digitale formulieren, maar over digitale diensten. Het beleid van BZK wordt door ICTU verder uitgewerkt en vertaald naar digitale producten en diensten. Logius beheert vervolgens de digitale producten en diensten en zorgt voor de doorontwikkeling daarvan.

Gebruiker Centraal is een initiatief om het burgerperspectief bij de digitalisering centraal te stellen en deze boodschap binnen de overheid te verspreiden.<sup>24</sup> Gebruiker Centraal ziet digitale formulieren als een middel om digitale dienstverlening in te vullen. De afgelopen twee jaar heeft Gebruiker Centraal, door middel van workshops, ontwerpprincipes en een volwassenheidsscan voor de website, overheidsinstanties geprobeerd ervan bewust te maken dat de gebruiker meer centraal gesteld moet worden. Met de volwassenheidsscan kunnen overheidsinstanties aan de hand van vragen testen in hoeverre hun organisatie de gebruiker in de digitale dienstverlening centraal zet. En op welke punten dit nog verbeterd kan worden. Ook heeft Gebruiker Centraal tips opgesteld voor overheidsinstanties om hun digitale dienstverlening te verbeteren.<sup>25</sup> Het gaat om tips als: test met échte gebruikers, spreek de taal van de gebruiker en maak digitaal gebruiksvriendelijk.

Sinds januari 2019 werkt ICTU aan NL Design System. Dit is een instrument waarmee de samenhang van de digitale overheid kan worden vergroot. Bij dit initiatief wordt gewerkt aan herbruikbare bouwstenen, zoals knoppen, formulierelementen, kleurenpaletten, richtlijnen en ontwerpprincipes die een overheidsinstantie kan gebruiken om de digitale dienstverlening in te richten. Deze bouwstenen zitten nu nog in de ontwerpfase, maar vanaf de tweede helft van 2019 zouden de eerste bouwstenen gebruikt moeten kunnen worden. Als de bouwstenen zijn getest kunnen ze worden aangeboden aan overheidsinstanties. Het gebruik ervan is niet verplicht maar de bedoeling is dat het zo aantrekkelijk is dat alle overheidsinstanties van de bouwstenen gebruik willen maken. Deze bouwstenen moeten gaan voldoen aan de toegankelijkheidseisen, maar ook aan de 'eisen' van gebruiksvriendelijkheid.

VNG Realisatie werkt samen met gemeenten aan het initiatief Common Ground. Het doel van Common Ground is dat beschikbare data onder gemeenten breed gedeeld kunnen worden en daarmee voor de burger een digitaal formulier zoveel mogelijk vooraf kan worden ingevuld. Dit sluit aan bij het gedachtegoed van Gebruiker Centraal: het delen van kennis en overheidsinstanties zélf meer verantwoordelijkheid laten nemen voor de digitale dienstverlening.<sup>26</sup>

Gemeenten hebben het initiatief genomen om meer samen te werken om zo tot een zekere mate van uniformiteit in de uitvoering te komen.<sup>27</sup> VNG Realisatie geeft aan hierin uitsluitend faciliterend en ondersteunend te zijn aan gemeenten. Wel stimuleert VNG Realisatie gemeenten

23 Zie onder meer de brief van 12 december 2018 van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer, kenmerk 2018-0000945243.

24 Gebruiker Centraal is een 'kenniscommunity' bestaand uit professionals van verschillende overheidsinstanties, die zich bezighouden met de online dienstverlening van de overheid. Het is erop gericht om gebruikers bij de digitalisering van de overheidsdienstverlening te betrekken ([www.gebruikercentraal.nl](http://www.gebruikercentraal.nl)).

25 [www.optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl](http://www.optimaaldigitaal.gebruikercentraal.nl).

26 [www.commonground.nl](http://www.commonground.nl). Mensen van Gebruiker Centraal zijn ook actief in het Common Ground-initiatief van VNG Realisatie.

27 Samenwerking op basis van het meerjarenplan Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering (GGU) 2020-2024.

om hun inwoners en ondernemers rechtstreeks te bevragen en klantreizen te maken. Ook deelt VNG Realisatie kennis met gemeenten door praktijkverhalen van gemeenten te publiceren. Hoewel VNG Realisatie zich op haar leden, de gemeenten, richt, onderhoudt ze ook contact met bijvoorbeeld de Stichting Lezen en Schrijven om het burgerperspectief in de gaten te houden.

Verder heeft VNG Realisatie tien tips op een rij gezet voor gebruiksvriendelijke formulieren.<sup>28</sup> Het gaat dan om tips als: test (regelmatig) de werking van het webformulier en pas aan waar nodig, gebruik duidelijke taal en begrippen en vraag alleen noodzakelijke gegevens en informatie. Die tips maken onderdeel uit van het bredere informatiepakket voor verbetering van de websites van gemeenten.

“Als het gaat om gemeenten leert de praktijk dat gemeenten vaak nog vastzitten aan leveranciers en daardoor beperkt zijn in hun ruimte om (nieuwe) digitale oplossingen te bieden aan gebruikers. Daarbij valt de gebruiker soms tussen wal en schip.”

Overheidsinstanties geven in de gesprekken met de onderzoekers aan dat zij niet direct aangestuurd worden vanuit de VNG of het Ministerie van BZK, maar wel nieuwsberichten krijgen en informatie uitwisselen. Ook werken verschillende overheidsinstanties mee aan projecten vanuit BZK of de VNG om digitale formulieren te verbeteren of de digitale inclusie te vergroten.<sup>29</sup>

Verschillende instanties zijn bekend met de initiatieven van Gebruiker Centraal. Gemeenten lieten de onderzoekers weten niet altijd gebruik te maken van informatie van de VNG, maar wel kennis en ervaring uit te wisselen met andere gemeenten die dezelfde ICT-leverancier hebben. Goede formulieren van andere gemeenten worden ook overgenomen.

De campagne Direct Duidelijk is ook bekend bij de meeste gemeenten die de onderzoekers hebben gesproken. Het is een initiatief van het Nederlands-Vlaamse Netwerk Begrijpelijke Overheid in samenwerking met BZK. De campagne heeft als doel dat overheidsinstanties in begrijpelijke taal communiceren met de burger, door op taalniveau B1 te schrijven, zowel in de brieven als in de digitale communicatie.<sup>30</sup>

28 [www.vngrealisatie.nl](http://www.vngrealisatie.nl), 10 maart 2019.

29 Eén gemeente liet weten mee te doen met het project van VNG Realisatie om de succesratio van hun digitale formulieren te meten.

30 [www.directduidelijk.nl](http://www.directduidelijk.nl).



**Nationale ombudsman**

Postbus 93122  
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63  
[nationaleombudsman.nl](http://nationaleombudsman.nl)

Rapportnr: 2019/046 is een uitgave van  
de Nationale ombudsman, augustus 2019

