

Digitalisering gemeenten neemt langzaam toe

Voor burgers is het belangrijk dat de gemeentelijke dienstverlening snel en goed verloopt. Digitalisering is een middel om dat bereiken. Sommige gemeenten zijn echter een stuk verder dan andere met het digitaliseren van hun dienstverlening. Wat verklaart dat onderlinge verschil?

TJERK BUDDING
Hoofddocent aan
de Vrije Universiteit
Amsterdam

BRAM FABER
Promovendus aan
de Vrije Universiteit
Amsterdam

RAYMOND GRADUS
Hoogleraar aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam

In 2013 gaf Ronald Plasterk, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan dat burgers uiterlijk in 2017 al hun zaken met de overheid digitaal zouden moeten kunnen afhandelen (BZK, 2013). Bijna vijf later blijkt de ambitie zoals destijds door Plasterk verwoord nog ver weg. Wel is de mate van digitalisering bij gemeenten toegenomen.

Een van de redenen om gemeentelijke digitalisering aan te moedigen, is dat de overheid het digitaal aanbieden van diensten ziet als een middel om efficiënter te kunnen werken. De literatuur is echter niet eenduidig over de relatie tussen digitalisering en de gemeentelijke uitgaven aan dienstverlening. Enerzijds kunnen door digitalisering besparingen optreden omdat er minder personeel nodig is, anderzijds brengen onderhoud en beveiliging van de syste-

men aanzienlijke kosten met zich mee. Uit onze analyse van Nederlandse kostengegevens voor burgerzaken en belastingen over de periode 2014–2017 blijkt ook dat die relatie niet een-op-een te leggen valt (kader 1).

Er is nog maar weinig literatuur beschikbaar die de mate van digitalisering op het gebied van dienstverlening linkt aan gemeentelijke kenmerken. Voor Amerikaanse bestuurlijke regio's (*county's*) betoogt Manoharan (2013) dat zowel het aantal inwoners en ICT-werknemers, als het aantal gemeentelijke producten en de periode dat de regionale website bestaat tot een hogere mate van digitalisering van deze regio's leiden. Daarnaast oefenen factoren als de samenwerking met externe partijen en het opleidingsniveau van inwoners invloed uit op de digitalisering. In dit artikel analyseren we in hoeverre de bevindingen van Manoharan ook voor de Nederlandse context gelden, en welke factoren de verschillen in digitalisering van de dienstverlening tussen Nederlandse gemeenten kunnen verklaren.

MATE VAN DIGITALISERING

De data met betrekking tot de mate van digitalisering zijn gebaseerd op een onderzoek naar 'digitale volwassenheid' van dienstverlening bij gemeenten, dat door Deloitte voor de periode 2014–2017 werd verricht (Deloitte, 2018). Dit onderzoek bestreek bijna alle Nederlandse gemeenten.

Geen verband tussen digitalisering en kosten

KADER 1

Voor zover bekend is niet kwantitatief onderzocht wat de relatie is tussen de mate van digitalisering en de kosten van dienstverlening in Nederland. In de VS is wel vastgesteld dat de kostenbesparingen op de dienstverlening door digitalisering beperkt zijn voor de lokale overheid (Moon, 2002). Om de relatie tussen digitalisering en de kosten van dienstverlening te testen hebben we voor een drietal specifieke productcategorieën (burgerzaken, inning onroerendezaakbelasting (OZB) woningen,

en inning van overige gemeentelijke belastingen), met behulp van gemeentelijke Iv3-gegevens (Informatie voor Derden), de kosten van deze producten voor de jaren 2014–2017 in kaart gebracht. Voor burgerzaken hebben de scores betrekking op het aanvragen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), een uittreksel uit de Basisregistratie Personen en een paspoort – alsmede op het verhuizen binnen de gemeente. Bij de OZB gaat het om twee producten: het aanvragen van

een taxatieverslag en kwijtschelding. Tot slot gaat het bij overige gemeentelijke belastingen om het aanvragen van een automatische incasso en het aanvragen voor de hondenbelasting. Voor geen enkele uitgavencategorie is er in 2014–2017 een significantie van vijf procent of lager, zodat er op basis van deze statistische analyse geconcludeerd kan worden dat er geen verband is tussen digitalisering en kosten (voor 2014–2016, zie Budding et al., 2018, en voor 2017 op aanvraag beschikbaar).

Bij digitalisering van een gemeente wordt er nagegaan of het mogelijk is voor burgers en bedrijven om een product of dienst digitaal aan te vragen. Voor onze analyse richten wij ons specifiek op de dienstverlening aan burgers. In verband met de vergelijkbaarheid tussen jaren nemen wij alleen de producten mee die voor alle jaren in het onderzoek van Deloitte zijn betrokken. Door de mate van digitalisering te meten van dertig gemeentelijke producten die het meest worden gebruikt, zoals het aanvragen van een paspoort, wordt in kaart gebracht hoe ver de gemeente met de gehele digitalisering is. Daarbij wordt de volgende schaal gehanteerd: 0 procent = aanvraagformulier is niet digitaal beschikbaar; 33 procent = digitaal downloaden van het aanvraagformulier, waarbij de inzet van een printer nodig is om de aanvraag te verwerken; 66 procent = mogelijkheid om digitaal de aanvraag in te dienen door middel van een webformulier; 100 procent = de website geeft de mogelijkheid om gebruik te maken van een vooraf ingevuld formulier en tot het digitaal opsturen of uploaden, bijvoorbeeld met DigiD.

De gemiddelde score op deze dertig producten bepaalt hoe ver de digitalisering van een gemeente voor burgers gevorderd is. Daaruit volgt dat de mate van digitalisering opliep van 62 procent in 2014 naar 77 procent in 2017. Hiermee is duidelijk een stijgende lijn waarneembaar, maar er is nog geen sprake van volledige digitalisering bij alle gemeenten.

Uit de meting blijkt verder dat er tussen gemeenten de nodige variatie in de mate van digitalisering bestaat. Zo lopen de scores in 2017 uiteen van 29 procent in de gemeente Franekeradeel tot 100 procent in de gemeente Etten-Leur (figuur 1). In het vervolg van dit artikel gaan we na welke factoren deze verschillen verklaren.

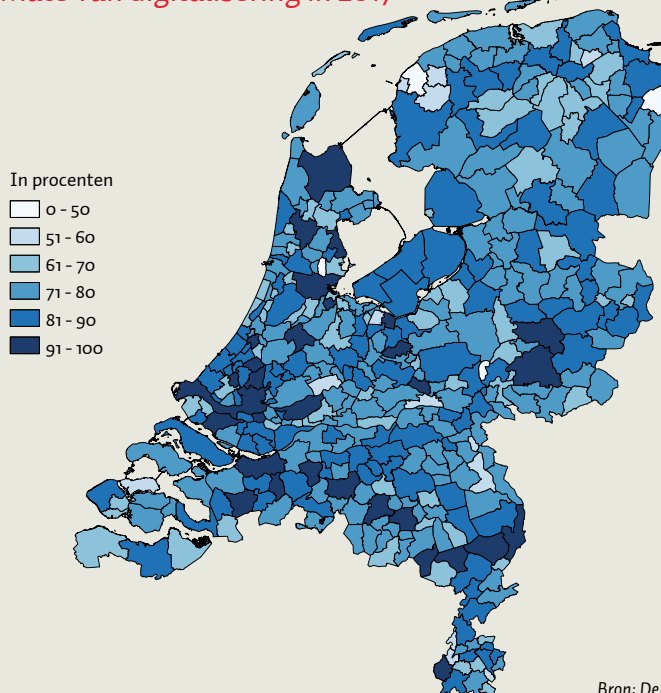
VERKLARENDE FACTOREN

Om de mate van digitalisering van gemeenten in Nederland te kunnen verklaren, gebruiken we drie typen variabelen: sociaal-economische, institutionele en contextuele. Sociaal-economische factoren hebben betrekking op de kenmerken van inwoners. Zo wordt de mate van verstedelijking gemeten door adressendichtheid en worden demografische gegevens meegenomen. Voor adressendichtheid geldt dat er bij een meer verstedelijkte gemeente een hogere mate van digitalisering te verwachten is. Anderzijds kan het betekenen dat mensen in een gemeente met een hoge adressendichtheid dicht bij een gemeentehuis wonen, en dat digitalisering daardoor minder noodzakelijk is. Hierop voortbordurend kan de plek van de gemeente in Nederland ook een belangrijke rol spelen: een gemeente in de Randstad kan sneller geneigd zijn om in te spelen op bepaalde ontwikkelingen dan een randgemeente. Om te controleren of dit effect significant is, hebben we een regiovariabele opgenomen. Ook verwachten we dat grotere gemeenten een hogere mate van digitalisering hebben, omdat digitalisering voor deze gemeenten schaalvoordelen biedt. Daarnaast kan bij 'grijze' gemeenten eerder verwacht worden dat zij een lager digitaliseringsniveau hebben, omdat ouderen vaak minder belang hechten aan ICT-faciliteiten.

Institutionele factoren hebben betrekking op de gemeente zelf. Twee variabelen zijn begin 2018 door ons geregistreerd en variëren niet per jaar. Ten eerste kan het

Mate van digitalisering in 2017

FIGUUR 1



Bron: Deloitte | ESB

Determinanten van de mate van digitalisering

TABEL 1

	2014	2015	2016	2017
Sociaal-economisch				
Inwonertal (Ln)	0,46***	0,48***	0,49***	0,47***
<i>Verstedelijking (ref. Niet stedelijk)</i>				
Zeer sterk	0,13**	0,06	0,05	0,05
Sterk	0,01	-0,03	0,00	0,01
Matig	0,06	0,04	0,06	0,07
Percentage inwoners tot 20 jaar	-0,12*	-0,13*	-0,11	-0,14**
Percentage 65-plussers	-0,20***	-0,19***	-0,10	-0,15**
Percentage hogeropgeleiden	-0,02	0,03	-0,05	-0,07
<i>Regio (ref. West-Nederland)</i>				
Noord-Nederland	-0,06	-0,14***	-0,17***	-0,14***
Oost-Nederland	0,01	-0,10**	-0,08	-0,08
Zuid-Nederland	-0,01	-0,08	-0,07	-0,01
Institutioneel				
Deelname aan Vensters voor Bedrijfsvoering	0,06	0,12**	0,12***	0,11**
Anciënniteit website (Ln)	0,11**	0,08	0,065	0,040
Contextueel				
Maakte deel uit van herindeling in de afgelopen vijf jaar	0,02	0,05	0,04	0,01
Aantal bedrijfsvestigingen per inwoner sector 'Informatie en communicatie'	-0,03	-0,05	-0,02	0,05
N	375	375	366	369
Adj. R ²	0,38***	0,38***	0,38***	0,40***

*/**/** Significant op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau.

ESB

van belang zijn of een gemeente deelneemt aan een kennisplatform, zoals Vensters voor Bedrijfsvoering, een benchmark-tool waarmee gemeenten hun dienstverlening kunnen vergelijken. Dit is door een aantal organisaties, waaronder een aantal belangenorganisaties voor medewerkers van gemeenten, opgericht. Het idee is dat deelname aan Vensters voor Bedrijfsvoering een indicator kan zijn dat een gemeente bereid is om te investeren in kennis en innovatie. Daarnaast kan de website-anciënniteit een belangrijke indicator zijn: het aantal dagen tussen de allereerste webpaginaregistratie door een gemeente (Amsterdam, op 24 januari 1994) en de registraties door andere gemeenten. Het feit dat een gemeente vroeg is begonnen met het opzetten van een eigen website geeft aan dat het een *early adopter* van nieuwe technologieën is, en daarmee ook sneller bereid is om in te zetten op ICT-gerelateerde vernieuwingen.

Bij contextuele variabelen meten we het effect van twee variabelen. Ten eerste het aantal bedrijfsvestigingen in de sector 'Informatie en communicatie' per inwoner. De verwachting is dat meer ICT-bedrijven tot meer druk vanuit de samenleving kunnen leiden om als gemeente een hogere mate van digitalisering na te streven. Daarnaast kijken we of een gemeente recentelijk onderdeel is geweest van een herindeling. Een herindeling kan voor een gemeente aanleiding zijn om de ambtelijke organisatie grondig te herzien, waarbij men ook digitalisering zou kunnen meenemen.

RESULTATEN

In tabel 1 wordt de mate van digitalisering met behulp van de kleinste-kwadratenmethode geregresseerd op de verklarende variabelen.

De belangrijkste verklaring voor de mate van digitalisering is het aantal inwoners. Grotere gemeenten hebben een beduidend hoger digitaliseringsniveau. Gemeenten van 100.000 inwoners hebben in 2017 een twaalf procent hogere ICT-volwassenheid dan gemeenten met 10.000 inwoners. In alle jaren is de gemeentegrootte positief en significant. Uit de andere demografische variabelen blijkt het aandeel 65-plussers een neerwaarts effect heeft op de mate van digitalisering. Als het aandeel ouderen in 2017 met 10 procent stijgt, dan zal de mate van digitalisering met 4,6 procent afnemen. Daarnaast maakt het ook uit of een gemeente in een noordelijke provincie ligt. Ook lijken gemeenten met veel jongeren tot twintig jaar in mindere mate gedigitaliseerd te zijn.

Geen van de contextuele variabelen is significant. Herindeling van gemeenten heeft dus niet een zelfstandige invloed op de effectiviteit van de ICT-inspanningen. Eerder is ook vastgesteld dat herindeling van gemeenten niet leidt tot een hogere doelmatigheid (Allers en Geertsema, 2014). Van de institutionele variabelen is de deelname aan Vensters voor Bedrijfsvoering (met uitzondering van 2014) significant, net als in 2014 de gemeenten die vroeg begonnen zijn met een website. In latere jaren heeft dit laatste geen effect meer.

HOE IS DIGITALISERING TE VERBETEREN?

In de digitale agenda 2020 van de VNG wordt gemeentelijke samenwerking genoemd als middel om digitalisering een verdere impuls te geven. Uit een steekproef in 2010 onder 86 gemeenten blijkt echter dat Nederlandse gemeenten huiverig zijn om ICT-dienstverlening buiten de deur uit te besteden. Van de twaalf onderzochte activiteiten – zoals ophalen huisvuil, parkeermanagement, wegenonderhoud, catering en dergelijke – was de investering het hoogst onder ICT (Schoute et al., 2018). Het zal nog wel wat voeten in de aarde hebben om gemeenten dus te bewegen om op ICT-gebied verantwoordelijkheden over te dragen.

De afgelopen jaren is het gemeentelijke ICT-dienstverleningsniveau langzaam doch gestaag toegenomen, maar het zal nog enige tijd duren voordat alle burgers gebruik kunnen maken van een volledig digitaal aanbod. Onderzoek door *Binnenlands Bestuur* laat zien dat er weinig ambtenaren zijn die volledige digitalisering verwachten vóór 2025 (Hartholt, 2018). Het poneren van ronkende beleidsdoelstellingen heeft weinig zin, en de Rijksoverheid kan zich beter richten op het inzichtelijk maken van ontwikkelingen. Ook is het vooralsnog onverstandig om te speculeren op kostenbesparingen als gevolg van digitalisering.

LITERATUUR

- Allers, M. en B. Geertsema (2014) Geen grotere doelmatigheid door herindeling. *ESB*, 99(4688), 406–409.
- Budding, G.T., A.S.C. Faber en R.H.J.M. Gradus (2018) Assessing electronic service delivery in municipalities: determinants and financial consequences of E-government implementation. *Local Government Studies*, 44(5) 697–718.
- BZK (2013) *Visiebrief digitale overheid 2017*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Brief te vinden op kennisopenbaarbestuur.nl.
- Deloitte (2018) *Meting aanbod digitale dienstverlening 2017*. Eindrapport, 1 september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Hartholt, S. (2018) Digitalisering moet je als gemeente vooral zelf doen. *Binnenlands Bestuur*, 2018(8), 46–48. Verkorte versie op www.binnenlandsbestuur.nl.
- Manoharan, A. (2013) A study of the determinants of county E-government in the United States. *American Review of Public Administration*, 43(2), 159–178.
- Moon, M.J. (2002) The evolution of E-government among municipalities: rhetoric or reality? *Public Administration Review*, 62(4), 424–433.
- Schoute, M., G.T. Budding en R.H.J.M. Gradus (2018) Municipalities' choices of service delivery modes: the influence of service, political, governance, and financial characteristics. *International Public Management Journal*, te verschijnen

In het kort

- ▶ De mate van digitalisering bij gemeenten op het gebied van dienstverlening neemt langzaam toe.
- ▶ Het is niet de verwachting dat op korte termijn voor alle burgers diensten volledig digitaal aangeboden worden.
- ▶ Het is niet te verwachten dat een verregaande mate van digitalisering tot besparingen zal leiden.