pieterson strategic

Center for eGovernment Studies

Evaluatie multi-channel strategie Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid 2011-2017

Evaluatie multi-channel strategie

Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid

2011 - 2017

DATUM	20 juli 2018
VERSIE	1.0
IN OPDRACHT VAN	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

AUTEUR(S)	Dr. Willem Pieterson & Prof. Dr. Wolfgang Ebbers
CONTACTINFORMATIE	willem@pieterson.com
DOOR	Willem Pieterson Research & Consulting / Pieterson Ltd. Wolfgang Ebbers Research & Consultancy & Center for eGovernment Studies

STATUS	Afgerond | Publieksversie

In het kort.

Deze rapportage beschrijft de bevindingen van de beleidsevaluatie consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer, specifiek gericht op de multi-channel dienstverleningsstrategie van de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV). Het onderzoek laat zien dat de dienstverlening van DCV in de periode 2011-2017, ondanks de bezuinigingsdoelstelling voortvarend ontwikkeld en in veel opzichten kundig gemoderniseerd is. Hierbij zijn we vooral positief over de initiatieven op kanaalgebied. De invoering van het 24/7 Contact Center (24/7 CC) binnen BZ, de reorganisatie van Postenweb en de Reisadvies App zijn goed opgezet en uitgevoerd en het 24/7 CC wordt positief door klanten in de eerste lijn gewaardeerd.

Bedreigingen zijn er echter ook. Op visieniveau zijn de ambities niet eenduidig uitgewerkt en verschillen de beelden over waar de organisatie naartoe moet. Ook vormt de nog onderontwikkelde kanaalregie een bedreiging voor de uitvoering van een effectieve multi-channel strategie. Ten slotte is de relatief geringe aandacht voor meten en evalueren een punt van zorg. Een grotere inbreng van het klantperspectief en meer aandacht voor de rol van data als middel om de kanaalstrategie naar een hoger niveau te krijgen kan van grote waarde voor de organisatie zijn.

De aanbevelingen.

→ *Herzie de visie op dienstverlening en ontwikkel een praktische visie die consequent en consistent uitgedragen wordt en meetbaar is uitgewerkt (bijvoorbeeld in de context van 'koploperschap').*

→ *Creëer een regiefunctie, op strategisch niveau, over de verschillende kanalen heen die zorg draagt voor kanaalintegratie, -evaluatie, -sturing, en -ontwikkeling.*

→ *Intensiveer de aandacht voor meten, evalueren en de rol van onderzoek in de organisatie, zowel als input voor de start van initiatieven, als evaluatiemiddel bij afronding ervan, maar vooral als middel om de organisatie continu te verbeteren.*

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5
2 Kernbevindingen 8
2.1 Beleids- en/of strategische doelstellingen 8
2.2 Dienstverlenings- en kanaalstrategie 10
2.3 Rol van meten 14
3 Beleidsanalyse 18
3.1 Het begin: 2011-2014 18
3.2 Het midden: 2015-2016 21
3.3 Het heden: 2017 en verder 22
4 Gesprekken met stakeholders 26
4.1 Achtergrond en opzet 26
4.2 Hoofdpunten 27
4.3 Andere zaken 28
5 Literatuurstudie 29
5.1 Introductie 29
5.2 Gebruikersperspectief: kanaalvoorkeuren en kanaalgebruik 29
5.3 Organisatieperspectief: kanaalontwikkelingen en strategie 36
5.4 Conclusie 43
6 Secundaire data-analyse 45
6.1 Achtergrond en opzet 45
6.2 Data 24/7 CC & aanvragen 45
6.3 Reisadvies App 50
6.4 Conclusie 51
7 Bijlagen 53
7.1 Bijlage 1: gebruikte beleidsdocumenten 53
7.2 Bijlage 2: gesproken personen 54
7.4 Bijlage 3: gebruikte bronnen 55

1 Inleiding

De rapportage beschrijft op hoofdlijnen de bevindingen van de evaluatie van de multi-channel dienstverleningsstrategie van de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Deze evaluatie maakt onderdeel uit van de (bredere) beleidsevaluatie consulaire dienstverlening en regulering personenverkeer, uitgevoerd door de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).

Multi-channel strategie

In dit rapport gebruiken we de ook in de Nederlandse literatuur gebruikelijke Engelse term "multi-channel". De gebruikte definitie van multi-channel (management) is de volgende:

Het gebruik van meerdere dienstverleningskanalen binnen één dienstverleningsproces of het gebruik van verschillende kanalen voor verschillende dienstverleningsprocessen. Hierbij verwijzen de kanalen waar mogelijk naar elkaar (Pieterson, 2009).

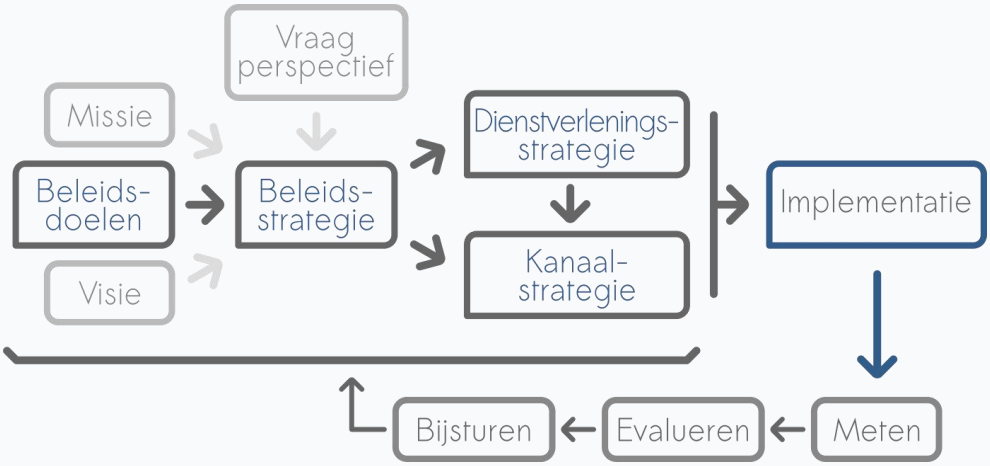
→ In paragraaf 5.3 gaan we dieper in op het multi-channel concept.

Deze evaluatie is uitgevoerd door Dr. Willem Pieterson, met ondersteuning van Prof. Dr. Wolfgang Ebbers (Center for eGovernment Studies) tussen november 2017 en juni 2018. De evaluatie richt zich op het beleid zoals vormgegeven en uitgevoerd tussen 2011 en 2017. Centraal bij de evaluatie staan een viertal vragen:

1. Wat zijn de beleids- en/of strategische doelstellingen ten aanzien van dienstverlening?
2. Hoe zijn de dienstverleningsdoelstellingen vertaald in een multi-channel strategie?
3. Hoe worden de KPI's (en onderliggende doelstellingen) van de dienstverlenings- en multi-channel strategie (en uiteindelijk de beleidsdoelstellingen) gemeten?
4. Hoe worden de resultaten van de metingen gebruikt?

Deze vragen zijn gebaseerd op onderstaand raamwerk waarin we de afhankelijkheden van de verschillende relevante variabelen presenteren.

ONDERZOEKSRAAMWERK



FIGUUR 1. ONDERZOEKSRAAMWERK GEBRUIKT TER STRUCTURERING VAN HET ONDERZOEK

De onderzoeksvragen zijn door middel van een viertal (deel)onderzoeken beantwoord. Allereerst zijn relevante beleidsdocumenten[1] doorgenomen en geanalyseerd. Ten tweede zijn een 20-tal gesprekken gevoerd met relevante stakeholders binnen het ministerie[2]. Ten derde hebben we de

[1] ZIE BIJLAGE 1 VOOR EEN OVERZICHT VAN ALLE GEANALYSEERDE STUKKEN.
[2] DE LIJST MET GESPROKENEN (BIJLAGE 2) IS IN DEZE PUBLIEKSVERSIE NIET OPGENOMEN.

uitkomsten van de eerste twee deelonderzoeken getoetst aan de beschikbare wetenschappelijke literatuur alsmede andere relevante bronnen[3]. Ten slotte is, ter vergelijking en toetsing, een beperkte (secundaire) analyse uitgevoerd op beschikbare gegevens over de dienstverlening en de gebruikte kanalen.

Dit rapport bestaat uit een tweetal delen; in deel een presenteren we onze belangrijkste bevindingen. Deze bevindingen geven een antwoord op de vier onderzoeksvragen en op basis van deze bevindingen formuleren we een aantal aanbevelingen voor de toekomst (en waar mogelijk gericht op geplande en lopende beleidsinitiatieven). De bevindingen vloeien direct voort uit de vier deelonderzoeken. Gegeven de vooralsnog beperkte rol van data en meten, voegen we daarbij de derde en vierde onderzoeksvraag samen in het derde deelhoofdstuk. In deel twee presenteren we een samenvatting van de verschillende deelonderzoeken met daarbij de voornaamste bevindingen per onderzoek. Elke deel kan zelfstandig gelezen worden.

[3] ZIE BIJLAGE 3 VOOR EEN OVERZICHT VAN DE GEBRUIKTE BRONNEN.

Bevindingen

2 Kernbevindingen

In dit eerste (inhoudelijke) hoofdstuk schetsen we de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek. Deze splitsen we op in een drietal clusters die overlappen met de vragen zoals geschetst in hoofdstuk 1 (met de derde en vierde vraag in één cluster).

2.1 Beleids- en/of strategische doelstellingen

Allereerst gaan we in op de eerste onderzoeksvraag: Wat zijn de beleids- en/of strategische doelstellingen ten aanzien van dienstverlening? Op basis van onze analyse signaleren we het volgende:

→ **Belangrijkste doelstelling was en is het leveren van excellente dienstverlening. We concluderen dat dit een mooie interne ambitie is om de organisatie in een goede richting te bewegen. Tegelijkertijd is het richting de buitenwereld een riskante klantbelofte met een hoog afbreukrisico.**

→ **In meer praktische zin zien we de ambitie om te moderniseren, gekoppeld aan het verhogen van de efficiëntie (kostenbesparing) en effectiviteit. Meer recent is dit gekoppeld aan het uitgangspunt "klant centraal, digitaal tenzij, uitbesteed tenzij". We zien dit als een meer realistisch uitgangspunt met voldoende ambitie op de korte termijn.**

Hieronder werken we deze punten verder uit.

2.1.1 Streven naar excellente dienstverlening

Het streven naar excellente dienstverlening stond en staat centraal in de ambities van DCV/BZ. De ambitie heeft er zeer waarschijnlijk aan bijgedragen dat de laatste jaren duidelijk en in positieve zin progressie is geboekt in de transformatie van de dienstverlening.

Tegelijkertijd constateren we op dit moment dat:

- het kwaliteitscriterium 'excellente dienstverlening' in geen van de beleidsdocumenten duidelijk is gedefinieerd en geoperationaliseerd in meetbare en haalbare doelstellingen.
- de betrokken stakeholders allen hun eigen invulling aan het concept geven, zonder eenduidige consensus over de precieze betekenis en uitwerking van de ambitie.
- het er vooralsnog op lijkt dat onvoldoende data verzameld wordt om vast te kunnen stellen hoe de dienstverlening als geheel functioneert en hoe zich dat verhoudt tot het kwaliteitscriterium.

Daarnaast onderkennen we dat, hoewel er veel voortgang geboekt is in het verbeteren van de dienstverlening (zie ook onder), er ook terreinen zijn waarop de ontwikkeling van de dienstverlening achterblijft.

Het kwaliteitscriterium 'excellent' diende en dient binnen BZ als inspirerende en richtinggevende stip op de horizon. Als inspirerende factor is het daarin ook geslaagd, voor zover we dit kunnen beoordelen. Tegelijk denken wij dat het niet verstandig is om de 'excellente dienstverlening' als concrete belofte naar buiten toe te communiceren, dus richting de klant. In ieder geval niet op dit moment. Er is een gerede kans dat veel burgers niet meegaan in de gedachte dat BZ op dit moment excellente digitale dienstverlening levert als onderdeel van de totale dienstverlening. Zij zien immers ook de vele andere overheidsorganisaties waaronder de veelvuldig digitale overheidsdienst-prijswinnaar gemeente Den Haag en zeker ook de commerciële organisaties die naar onze mening over een meer geavanceerde digitale dienstverlening beschikking dan BZ (zie ook paragraaf 5.2). In een direct vergelijk is het maar de vraag of de digitale dienstverlening als onderdeel van de totale dienstverlening van BZ als meer excellent wordt ingeschat. Daar komt bij dat, hoewel excellente dienstverlening nog steeds in het mission statement van BZ staat, in het regeerakkoord [25][4] nu ook de ambitie is opgenomen om 'koploper' te worden. Hoewel we niet

[4] De nummers verwijzen naar de documenten in bijlage 1.

principieel tegen deze ambitie zijn, geldt ook hiervoor dat het een ambigue term is die om een nadere uitwerking vraagt.

Daarnaast is de situatie van de organisatie nu anders dan die van 7 jaar geleden. In 2011 liep de organisatie op het terrein van dienstverlening achter en waren de dienstverleningskanalen nog niet zo ontwikkeld als nu. Vanuit die situatie was een vrij abstracte ambitie erg begrijpelijk en zinvol. Nu is de situatie anders en is de dienstverlening in veel opzichten meer incrementeel dan radicaal aan het veranderen (enkele uitzonderingen daargelaten). In die huidige situatie past een meer precieze uitwerking van de ambities en een verdere concretisering van de plannen en beloften voor de nabije toekomst.

2.1.2 Meer praktisch; digitaal tenzij, uitbesteed tenzij

Het concept 'excellente dienstverlening' speelt een centrale rol in de verschillende beleidsdocumenten en in de ogen van de gesproken betrokkenen. Het is echter niet de enige ambitie die in de geëvalueerde beleidsperiode een rol speelt. Voordat de 'excellente dienstverlening' de eerste keer werd genoemd, ontstond in 2011 al de roep om 'modernisering' van de consulaire dienstverlening, waarbij de ontwikkeling van digitale dienstverlening een kernpunt is. Vervolgens wordt de ontwikkeling van digitale diensten gekoppeld aan a) efficiency (besparing van kosten) en b) verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening (zie onder meer [1,2,3] in de beleidsanalyse hieronder (H3)). In soortgelijke termen wordt dit in de strategienota "Consulaire Diplomatie" [5] uitgewerkt in 'slimmer, moderner en tegelijk kostendekkend'.

In de meest recente strategische nota (FOBO2020) [24] staan soortgelijke principes centraal, namelijk: "beter, efficiënter, effectiever". In termen van de inrichting van de front-office wordt dit uitgewerkt in de volgende (strategische) doelstellingen: klant centraal, digitaal tenzij, uitbesteed tenzij. We denken dat het streven naar modernisering een goed streven was, en is. Het is logisch om bij de modernisering digitalisering in te zetten en daarbij te streven naar meer efficiëntie en effectiviteit. Dit streven wordt door veel andere (overheids)organisaties ook gevolgd, al zijn er weinig die aantoonbare voordelen hebben behaald op alle vlakken tegelijk. Desalniettemin is het een concrete ambitie die vermoedelijk, mits goed uitgewerkt en uitgevoerd, op termijn te realiseren is. De strategische uitwerking in 'klant centraal, digitaal tenzij, uitbesteed tenzij', past bij de ambities en past bij deze tijd. We kunnen ons vinden in deze principes, maar hiervoor geldt op basis van ons onderzoek wel het volgende (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 5):

- Het centraal stellen van de klant vraagt om een nadere uitwerking. Hierbij dient niet alleen inzichtelijk gemaakt te worden wat de wensen, behoeften en gedragingen van de klant zijn, maar ook in hoeverre deze aspecten gebruikt worden bij de inrichting van de dienstverlening. Onderzoek (zie 5.2) laat zien dat het kanaalgedrag van klanten steeds grilliger wordt, over steeds meer kanalen plaatsvindt, en snel verandert. Zo constateren we in onze analyse van het kanaalgedrag (paragraaf 5.2.1) dat Nederlandse burgers in snel tempo een voorkeur ontwikkelen voor de elektronische kanalen, maar dat de adoptie van deze kanalen in andere landen in erg verschillende tempo's verloopt. Dit maakt het centraal stellen van de klant steeds complexer (met name gegeven de grote variatie in klantgroepen van DCV). Daarnaast moet een afweging gemaakt worden indien 'de klant centraal' botst met principes als efficiëntie en kostenbesparing (zie ook het voorbeeld van het UWV op pagina 41).
- Digitaal tenzij werkt alleen als de digitale dienstverlening voldoende volwassenheid heeft. Op dit moment is de digitale volwassenheid laag en daarom zou de verbetering van de digitale dienstverlening een hoge prioriteit moeten hebben. Het succesvol migreren van het kanaalgebruik van klanten van de traditionele kanalen naar de online kanalen is een basisvoorwaarde voor het bereiken van de doelstellingen van efficiëntie. Dit geldt zowel aan de zijde van de organisatie als de zijde van de klant. Ervaringen van andere overheden (zie ook hoofdstuk 5) laten zien dat een geleidelijke migratie de meeste kans van slagen heeft.
- In het algemeen geldt dat het verstandig is om deze principes nader te definiëren, er

meetbare doelstellingen aan te koppelen (zie ook hieronder) en de principes te verankeren in de organisatie zodat de doelstellingen in de tijd consistent zijn en blijven.

2.1.3 Conclusie en advies

De organisatie heeft, op visieniveau, een aantal verschillende ambities geformuleerd die getuigen van de wil tot verandering en modernisering. Het ambiëren van excellentie heeft duidelijk tot inspiratie gediend om de organisatie in beweging te krijgen. Tegelijkertijd is onduidelijk wat de term precies inhoudt. De term staat daarnaast op gespannen voet met andere doelen, zoals de kostenbesparingen. Daarnaast suggereert 'excellent' een niveau van kwaliteit dat mogelijk op korte termijn niet te realiseren is richting de klant. Daarom adviseren we om een nieuwe ambitie te formuleren die voor hernieuwde inspiratie in de organisatie kan zorgen en daarnaast recht doet aan de (meer praktische) organisatiedoelen en de wensen, behoeften en verwachtingen van de klant (zie ook voorbeeld van de gemeente Den Haag hieronder). Deze ambitie zou een nadere uitwerking van het streven naar 'koploperschap' kunnen zijn.

In ieder geval betekent dit dat deze visie helder gedefinieerd is en consequent gebruikt wordt als leidend principe in de komende jaren. We adviseren om deze visie op dienstverlening te laten aansluiten bij de geformuleerde principes van 'klant centraal, digitaal tenzij, uitbesteed tenzij' en daar concrete (en meetbare) doelstellingen aan te koppelen.

Gemeente Den Haag betrok mening inwoners bij visie op online dienstverlening

De gemeente Den Haag stelt inwoners en ondernemers centraal. Daarom is bij het opstellen van zijn visie op online dienstverlening ook nadrukkelijk gelet op wat Hagenaars doen en willen in het online contact met de gemeente. Daarvoor is een uitgebreide online enquête onder Hagenaars gehouden (zie Ebbers & Jansen, 2015).

De enquête toonde een duidelijk beeld van de voorkeur van kanalen bij inwoners. Hoe complexer of urgenter een zaak, hoe sneller ze kiezen voor de telefoon. Ook voor ondernemers ging dit beeld op. Het kan echter in het belang van de gemeente zijn wanneer ze wel voor internet kiezen, bijvoorbeeld omdat er dan meer ruimte is voor persoonlijke aandacht voor hen die dat nodig hebben. Met dit alles is een vergezicht ontwikkeld dat zich kort laat weergegeven in de infographic hiernaast.

2.2 Dienstverlenings- en kanaalstrategie

In deze tweede paragraaf staan we stil bij de tweede onderzoeksvraag: Hoe zijn de dienstverleningsdoelstellingen vertaald in een multi-channel strategie? Op basis van onze analyse signaleren we het volgende:

→ **Veel progressie in ontwikkeling en volwassenheid individuele kanalen**

→ **Volwassenheid kanalen creëert noodzaak voor meer regie over kanalen heen**

→ **Kanaalstrategie kan profiteren van meer inbedding in organisatie**

In dit hoofdstuk werken we deze drie punten verder uit en sluiten we af met een aantal adviezen op het gebied van de dienstverlenings- en kanaalstrategie.

2.2.1 Progressie op kanalenvlak

DCV heeft erg veel geïnvesteerd in de dienstverlening en de ontwikkeling van de dienstverleningskanalen in de laatste jaren. De meeste van de initiatieven op deze terreinen lijken vooralsnog kundig en tijdig uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van het 24/7 contact center (24/7 CC), de reorganisatie van Postenweb, de ontwikkeling van de Reisadvies App en de uitbesteding richting EDV's. Gegeven de technologische, maatschappelijke en dienstverleningsontwikkelingen lijken deze initiatieven zinnig. Verder valt op dat de meeste kanaalinitiatieven volgens planning worden uitgevoerd. Voor zowel het 24/7 CC als Postenweb geldt dat een business case of startnotitie is gepubliceerd met een grondige schets van de ambities, de keuzeopties en vervolgens een gedegen plan voor uitvoering (zie ook de beleidsanalyse). Voor beide geldt dan ook dat de tijd tussen het opstellen van de business case en de afronding van het project kort is (voor beide minder dan 24 maanden) en daarnaast geldt dat de invoering grotendeels de blauwdruk volgt.

Het succes van de uitvoering vloeit voort uit een aantal verschillende factoren:

- De noodzaak tot verandering door de taakstelling van de afgelopen jaren die de organisatie (dwingend) in beweging gekregen heeft.
- De politieke en ambtelijke ambitie om de zichtbaarheid van het werk van BZ te vergroten en BZ te positioneren als excellente dienstverlener.
- De kundigheid van de medewerkers in het uitwerken en uitvoeren van de ambities in een aantal goed uitgewerkte deelplannen en business cases.

Het gevolg is dat een groot deel van de plannen en doelstellingen met succes is uitgevoerd. Dit resulteert tevens in een overheersend gevoel van trots en tevredenheid over de uitvoering van de plannen op hoofdlijnen bij de meeste gesproken stakeholders.

Tegelijkertijd valt wel op dat de digitalisering van de dienstverlening in de periode 2010-2017 achterblijft bij de ambities. Dit geldt vooral voor de transactionele dienstverlening. Hiervoor zijn meerdere redenen. Een aantal valt buiten de controle van DCV (zoals de afhankelijkheid van andere overheden daar waar het gaat om beleidsvorming), maar ook een aantal valt binnen de verantwoordelijkheden en controle van DCV (zoals niet geheel succesvol verlopen samenwerking met IT-leveranciers). Hoewel de digitalisering op een aantal terreinen wel voortgang geboekt heeft (zoals de ontwikkeling van de eKassa en bovengenoemde App), is dit over de gehele linie niet zover ontwikkeld als bijvoorbeeld de online en telefonische informatievoorziening en staat dit in geen verhouding tot de ambities zoals deze gedurende de laatste jaren geformuleerd zijn. Daarnaast laten bijvoorbeeld ook de huidige waarderingen voor de App (zie hoofdstuk 6) zien dat ook daar ruimte voor verbetering is. Datzelfde geldt voor het niet onverdeelde succes van de eKassa. Daar waar het gaat over de volwassenheid van de elektronische dienstverlening (zie ook Figuur 6 in hoofdstuk 5) constateren we dat deze zich nog vooral op de lagere niveaus van volwassenheid bevindt (vooral informatie en een aantal online transactiediensten).

2.2.2 Regie over kanalen heen

Zoals hierboven al aangegeven, is de primaire focus van DCV de afgelopen jaren geweest om verschillende aspecten van de dienstverlening te ontwikkelen. De meeste van deze ontwikkelingen lijken in betrekkelijke zelfstandigheid te zijn uitgevoerd. Gegeven de ontwikkelagenda en ontwikkeldruk is dit een begrijpelijk traject.

Nu een deel van de kanalen een betrekkelijke volwassenheid begint te krijgen, lijkt het

verstandig de focus te verleggen van de ontwikkeling van de afzonderlijke kanalen richting de regie over de kanalen heen. We zien namelijk enkele signalen dat de regie over de kanalen heen beter kan. Een voorbeeld is dat de content niet altijd over alle kanalen en talen heen gesynchroniseerd is. Het gebrek aan regie kan ertoe leiden dat de kwaliteit van de dienstverlening nog niet op alle punten optimaal is (of waarvan niet vast te stellen is of deze optimaal is). Een voorbeeld is de constatering dat wel over de eerstelijns (telefonische) vragen is vast te stellen wat de klanttevredenheid is, maar dat er over de klantreis in de tweede lijn (en mogelijk verder) niets gemeten wordt. Het beperkt daarnaast mogelijkheden tot het doen van kanaalsturing. Omdat bijvoorbeeld de posten zelf verantwoordelijk zijn voor de content op hun laag van het Postenweb, maar vragen daarover bij het 24/7 CC terecht komen, ontstaat onduidelijkheid over zaken als openingstijden (en omdat het 24/7 CC klanten doorverwijst naar een balie onder de onterechte aanname dat deze geopend is).

Een deel van de gesproken stakeholders geeft aan dat meer regie over de kanalen nu wenselijk is om content beter af te stemmen, ontwikkelplannen op kanaalniveau te coördineren, de kanaalsturing te versterken en nadrukkelijker te sturen op de kwaliteit van de dienstverlening. Gegeven het stadium van ontwikkeling van de kanalen zijn we van mening dat nu, inderdaad, het moment is om de focus te verleggen van de individuele kanalen richting een meer holistisch perspectief op de kanalen. Dit blijkt ook uit de literatuurstudie (zie hoofdstuk 5), waarin we niet alleen zien dat kanalen (en aspecten gerelateerd daarin) steeds meer in elkaar schuiven, maar ook dat het hebben van een goede regie steeds belangrijker wordt. Meer succesvolle organisaties op het gebied van kanaalmanagement voeren niet alleen meer regie over de kanalen heen, maar werken ook actief aan de integratie van hun kanalen in multi- of omni-channel strategieën. Deze strategieën stellen de organisatie beter in staat kanalen op elkaar af te stemmen en klanten naar de juiste kanalen te sturen. Tegelijkertijd stellen ze wel hogere eisen aan de organisatie, bijvoorbeeld op het gebied van proces-, systeem- en data-integratie (zie 5.3.2).

2.2.3 Inbedding in organisatie

Veel van de kanalenactiviteiten hebben een projectmatig karakter (gehad) en lijken met een dergelijke insteek ook opgezet. Deze aanpak was zinnig en maakte het mogelijk om de nieuwe kanalen snel en zonder teveel inmenging van de staande organisatie op te zetten. Het beste voorbeeld daarvan is de wijze waarop de reorganisatie van Postenweb is vormgegeven: met een relatief kleine en autonome groep mensen en een duidelijk mandaat.[5]

Wat echter opvalt, is dat het begin en de uitvoering van deze activiteiten duidelijk zijn gespecificeerd en uitgewerkt (bijvoorbeeld in een aantal business cases). Een aantal andere zaken is daarentegen niet duidelijk. Voorbeelden zijn de wijzen hoe ‘projecten’ gemigreerd dienen te worden naar de staande organisatie, hoe de inbedding op lange termijn in de organisatie eruit ziet en wat precies de plaats binnen de organisatie is. Zo geven medewerkers van het 24/7 CC aan het gevoel te hebben dat ze zich op een eiland in de organisatie bevinden zonder duidelijke binding met de organisatie. Ook lijkt de langetermijnredactiecapaciteit voor Postenweb niet duidelijk geregeld en lijkt het niet duidelijk hoe precies omgegaan moet worden met lokale content van de posten, de vertalingen daarvan en de feedbackloops tussen het 24/7 CC, de redactie van Postenweb en de posten zelf.

Voor deze observatie geldt in hoofdlijnen hetzelfde als voor het vorige punt. De keuze voor de aanpak was op dat moment logisch en zinnig. Echter, het lijkt verstandig om de verankering van de kanalen en hun onderlinge relatie verder vorm te geven in de volgende periode. Dan gaat het onder meer om het opstellen van SLA’s voor leveringen tussen verschillende organisatie-eenheden, vastleggen van langetermijncapaciteit, de evaluatie van de

[5] Overigens suggereren we daarmee niet dat dit initiatief daarmee geïsoleerd is uitgevoerd, er was frequent en intensief contact met de staande organisatie. Daarnaast is Postenweb niet het enige voorbeeld, een dergelijke aanpak werd ook gevolgd bij het opzetten van de Reisadvies App en het 24/7 CC.

‘projectperiode’, de verantwoordelijkheden en budgettering voor de langetermijn-(functionele)-ontwikkeling van het kanaal. Daarnaast lijkt het verstandig om bij nieuwe plannen deze verankering in een eerder stadium vorm te geven. Ook dit wordt gestaafd in de literatuurstudie (hoofdstuk 5); hoe meer volwassen de kanalen en kanaalstrategie van de organisatie, hoe groter de noodzaak tot verdere integratie van de kanalen zelf, maar ook op het vlak van data, IT, en de onderliggende organisatie. Vanwege de toenemende afhankelijkheden wordt multi-channeling dan een meer strategisch thema binnen de organisatie (zie paragraaf 5.4).

2.2.4 Conclusie en advies

We zijn positief gestemd over de voortgang van de ontwikkelingen van de meeste individuele kanalen. Tegelijk vinden we dat de regie over de kanalen en de inbedding van de kanalen in de organisatie beter kan. Nu lijkt dan ook een goed moment te zijn om de regie over de kanalen te versterken. De analyse van DCV en vergelijking met andere organisaties leert ons daarnaast het volgende (zie 5.4 voor een verdere uitwerking):

- Door de toename van het aantal kanalen, en het steeds verder ingrijpen van kanalen in de back-office processen van de organisatie, verwordt multi-channeling tot een meer complex en strategisch thema. Dit geldt sterk voor DCV, gegeven de in het regeerakkoord uitgesproken ambitie om te komen tot een “Loket Buitenland”.
- De rol van data wordt steeds belangrijker (waarover hieronder meer) bij het inrichten en monitoren van kanalen en dienstverlening. Goede sturing vereist eenduidige informatie over alle kanalen heen.
- Door de snelle ontwikkelingen in het kanaallandschap neemt de noodzaak tot (continue) vernieuwing toe. Dit verlangt in toenemende mate dat de organisatie in staat is vooruit te kijken en op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen.
- Vanwege de evolutie van het kanaallandschap, de snelle ontwikkelingen, toenemend belang van data en het vervagen van grenzen tussen front- en back-office, neemt de noodzaak van coördinatie en integratie van de organisatie, processen, systemen en data steeds verder toe.

Vanwege bovenstaande bevelen we aan een regiefunctie te creëren (voor een voorbeeld zie tekstkader over FBTO hieronder en DUO in paragraaf 5.3), die zich bezig houdt met (onder meer) a) de afstemming van content tussen de kanalen, b) het creëren en borgen van feedback/input loops tussen de kanalen, c) kanaalsturing, d) de ontwikkelagenda’s van de verschillende kanalen (en eventuele nieuwe kanalen) en e) de organisatorische afstemming (zoals budgetten en verantwoordelijkheden). Het creëren van de regiefunctie heeft de potentie om niet alleen de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren, maar ook een wezenlijke bijdrage te leveren aan de impact en efficiëntie ervan. Daarnaast draagt het bij aan de inbedding in de organisatie. We bevelen daarnaast aan deze regiefunctie op strategisch niveau te positioneren in de organisatie.

FBTO: wekelijks overleg

Om alle contacten en interacties in goede banen te leiden, werken het KCC en het online kanaal bij FBTO sterk samen. Zo is er wekelijks overleg. Bij het online kanaal is de gedachte dat mensen van het KCC alles over de klantvragen weten. Zij krijgen de klanten immers in het echt te spreken. Andersom ‘ziet’ het online kanaal heel veel als het gaat om website en het klikgedrag. Hoeveel mensen blijven er op de website en hoeveel haken er af? Door de twee afdelingen bij elkaar te zetten, gedraagt het zich eigenlijk als één team. Daardoor heeft FBTO een soort offline / online marktonderzoekbureau dat opgeteld erg veel weet over de klant. Daar wordt dan ook naar gehandeld. Zo worden er wekelijks verbeterpunten benoemd die moeten worden opgelost (bron: Ebbers & Jansen, 2015).

2.3 Rol van meten

In dit derde hoofdstuk staan we stil bij de derde en vierde onderzoeksvraag: Hoe worden de Key Performance Indicators (KPI's) van de dienstverlenings- en multi-channel strategie gemeten en hoe worden de resultaten van de metingen gebruikt? Op basis van onze analyse signaleren we het volgende:

→ **Het gebruik van KPI's en meten is vooralsnog onderontwikkeld. Hier liggen duidelijke mogelijkheden om de dienstverlening verder te ontwikkelen.**

→ **Ook de rol van (project)evaluatie is nog onvolwassen. Dit heeft wel de potentie om het lerend vermogen van de organisatie te versterken.**

→ **Hoewel de klant centraal staat in de dienstverlening is de input van de klant zelf daarin nog beperkt. Het verhogen van de inbreng van het klantperspectief kan het functioneren van de organisatie naar een (nog) hoger plan tillen.**

We werken deze drie punten in dit hoofdstuk nader uit en sluiten af met een aantal adviezen op het gebied van meten en datagestuurd werken.

2.3.1 Gebruik van KPI's en meten

De organisatie onderkent het belang van meten en de potentie van data om meer inzichten te genereren over het functioneren van de organisatie en daarmee betere (en meer objectieve) besluitvorming en sturing toe te passen. De eerste stappen op dit terrein zijn dan ook in de laatste jaren gezet (zoals het structureel meten van de klanttevredenheid binnen het 24/7 CC en het verzamelen van gebruiksdata binnen datzelfde 24/7 CC). Tegelijkertijd moeten we constateren dat er nog niet over alle kanalen, diensten en doelgroepen heen gemeten wordt. Ondanks de plannen (zoals bijvoorbeeld uitgewerkt in Consulaire Diplomatie 2013-2017) [5] om meer datagestuurd te werken, zijn de ambities op dit terrein nog niet volledig tot wasdom gekomen. Zo wordt op dit moment, naar het lijkt, alleen de klanttevredenheid gemeten van bellers via de eerste lijn binnen het 24/7 CC (en niet voor de contacten via e-mail of Twitter). Ook de klanttevredenheid via de andere kanalen (persoonlijk via de posten of EDV's, via de site en via de App) wordt niet (structureel) gemeten. Cijfers uit andere onderzoeken (zie paragraaf 5.2.3) suggereren daarnaast dat cijfers over een kanaal niet per definitie representatief zijn voor andere kanalen).

Ook is er (nog) geen centraal (managementinformatie)systeem waarin relevante data (gelinkt aan Key Performance Indicators (KPI's)) over kanalen en diensten verzameld, geanalyseerd en weergegeven wordt (zie voor een verdere uitwerking hoofdstuk 6). Toch wordt dit, gezien het steeds complexer worden van het kanaallandschap (zie hoofdstuk 5), wel steeds belangrijker. Onderzoek laat zien dat mensen steeds vaker verschillende kanalen gebruiken (en vaak tegelijkertijd). Daarnaast zijn kanaalgebruik en –voorkeuren aan verandering onderhevig. Dit versterkt de noodzaak tot het hebben van goede en relevante sturingsdata.

Ook hier geldt dat, nu de inrichting van de kanalen een zekere volwassenheid heeft gekregen, de ruimte ontstaat om meer datagestuurd te werken. We zien dit als een kans om de controle over de dienstverlening verder te versterken en de dienstverlening over de gehele linie te versterken.

2.3.2 Rol van (project)evaluatie

De organisatie is de laatste jaren volop in beweging geweest en de veranderingen op kanaalvlak hebben elkaar in hoog tempo opgevolgd. Dit hoge tempo van verandering heeft er echter wel toe geleid dat er weinig tijd en ruimte is vrijgemaakt voor afdoende reflectie en de evaluatie van projecten en processen. Hoewel er, volgens betrokkenen, regelmatig pas op de plaats is gemaakt en er reflectie heeft plaatsgevonden, zijn evaluaties niet structureel uitgevoerd, niet uitvoerig gedocumenteerd en wordt er bij de start van nieuwe projecten weinig stil gestaan bij de lessen uit het verleden. De analyse laat zien dat er voor de meeste kanaalgerelateerde projecten geen volledige en diepgaande evaluatie is uitgevoerd. Het systematisch evalueren kan niet alleen behulpzaam zijn bij het goed vast kunnen stellen van het succes van projecten, maar ook voor de

transitie van project- naar lijnorganisatie. Deze evaluatie kan bijvoorbeeld potentieel weerbarstige vraagstukken sneller duidelijk maken en discussies rondom (bijvoorbeeld) resources en nieuwe functionaliteiten bespoedigen.

Praktisch voorbeeld is de in de ogen van verschillende gesproken stakeholders onvoldoende geborgde redactiecapaciteit voor de online informatievoorziening. Hoewel dit issue bij de meeste betrokkenen bekend is en erkend wordt, blijkt het lastig om voldoende budget en capaciteit vrij te maken. Een formele evaluatie bij de beëindiging van het Postenweb project had het issue eerder inzichtelijk kunnen maken en daarmee kunnen bijdragen aan een eerdere resolutie ervan. Een goed voorbeeld van het nut van de inzet van evaluaties is de wijze waarop de pilot EDV en paspoorten (Edinburgh) tussentijds is geëvalueerd. Deel van de evaluatie was een onderzoek onder klanten en het onderzoek leverde een groot aantal aanknopingspunten op voor de verbetering van het proces, de (online) informatievoorziening en telefonische ondersteuning.

2.3.3 Inbreng klantperspectief

Excellente dienstverlening is de ambitie van DCV (en BZ) en in verschillende beleidsstukken wordt het klantperspectief nadrukkelijk genoemd als belangrijk voor het bereiken van deze *service excellence*. In de laatste jaren is een aantal onderzoeken uitgevoerd onder klanten, bijvoorbeeld om hun wensen, behoeften en verwachtingen in kaart te brengen (zoals een behoefteonderzoek bij de reorganisatie van Postenweb en een kleinschalig onderzoek bij de post in Parijs). We juichen toe dat dergelijk onderzoek gedaan is, vooral omdat inzichten in de wensen, behoeften, en verwachtingen van de klant een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van effectiviteit en efficiëntie van de dienstverlening. In die zin is het klantperspectief een belangrijk instrument om de ambities van de organisatie te realiseren.

Tegelijkertijd constateren we dat de daadwerkelijke inbreng van het klantperspectief relatief gering is. Er wordt geen structureel behoefteonderzoek of andersoortig klantonderzoek uitgevoerd. Klantonderzoek wordt meerdere malen aangestipt in de verschillende plannen en beleidsdocumenten. Maar het lijkt vooralsnog alsof de inbreng van de klant geringer is dan dat door de vele methodische, technische en andersoortige ontwerpontwikkelingen van de laatste jaren verwacht mag worden (neem bijvoorbeeld het zogenaamde A/B-testing: zie kader hieronder).

Voortdurend verbeteren van de klantreis.

Commerciële organisaties als FBTO, maar ook publieke organisaties als de gemeente Den Haag en de Belastingdienst steken veel energie in het verbeteren van de online klantreis. Zo is er bij FBTO een team van communicatiespecialisten en webbouwers met A/B-testen bezig. Dat is een methode waarbij meerdere ontwerpen live op de website worden gezet om te bekijken welk ontwerp het beste klikgedrag oplevert: wat doet een vraag in een header, een uitroepteken, wat gebeurt er als iemand op een foto je recht aankijkt? Wat doen kleurtjes? Ziet men daar nou verschillen (in klantgedrag)? In basis zit het team on-the-job te testen, elke dag, het is hun werk (Bron: Ebbers en Jansen, 2015).

De organisatie staat aan het begin van een aantal verdere veranderingen, zoals de plannen rondom het Loket Buitenland (zie ook [25]) en de verdere digitalisering (onder meer binnen FOBO2020 [24]). Daarmee lijkt de timing gunstig om de inbreng van de klanten bij de (relatieve) start van deze trajecten te waarborgen.

2.3.4 Conclusie en advies

We signaleren dat er veel potentie is om de rol van data-/meetgestuurd werken binnen de organisatie te vergroten. We verwachten dat een grotere rol van onderzoek en data als sturingsinstrumenten een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de verdere verbetering van de dienstverlening. We adviseren dan ook om meer aandacht te besteden voor de rol en potentie

van data. Dit impliceert onder meer (maar niet uitsluitend):

a. Het omzetten van organisatie- en dienstverleningsdoelen in meetbare doelstellingen, de uitwerking daarvan in KPI's, het definiëren van datapunten voor het meten van KPI's, het periodiek verzamelen en verwerken van deze data, en het gebruik van de resultaten om de dienstverlening te optimaliseren.
b. Het systematisch inzetten van (kwalitatief) klantonderzoek bij de aanvang van trajecten om het klantperspectief bij de start voldoende te waarborgen.
c. Het systematisch (periodiek) evalueren van projecten en activiteiten om daarmee lessen en verbeterpunten voor de toekomst te definiëren.

Deelonderzoeken

3 Beleidsanalyse

In dit eerste deelonderzoek richten we ons op het gevoerde beleid en de beleidsdocumenten die daar deel van uitmaken. De focus van de beleidsevaluatie ligt op de periode 2011-2017. Centraal in deze periode staat het programma "Consulaire Diplomatie. Strategie 2013-2017" [5][6]. Het programma werd eerst gepubliceerd eind 2012. Een tussentijdse evaluatie vond plaats in 2015 [17] en de eindbalans werd opgemaakt in 2017 [21]. Deze eindbalans vormt tevens de aankondiging voor de opvolger van het programma "Consulaire Diplomatie", getiteld "Modernisering Consulaire Diplomatie 2.0" en hierin staat de periode 2017-2020. De kern van het beleid en de beleidsdocumentatie wordt dan ook gevormd door het programma "Consulaire Diplomatie 2013-2017", de tussenbalans en de eindbalans daarvan en deze drie stukken vormen de rode draad van de beleidsevaluatie. Vanwege deze 'driedeling', delen we dit hoofdstuk op in een drietal delen; de periode 2011-2014, 2015-2016 en de periode na 2017.

3.1 Het begin: 2011-2014

De opmaat van het programma wordt gevormd door de kamerbrief uit 2011 [1] waarin de modernisering van de consulaire dienstverlening wordt aangekondigd. Hierin wordt gesteld: "De consulaire dienstverlening moet moderner. Onderzocht wordt hoe meer gebruik gemaakt kan worden van digitale dienstverlening voor het aanbieden van consulaire diensten in het buitenland."

Deze roep tot modernisering, in combinatie met rijksbrede ontwikkelingen als de heroverweging, de Compacte Rijksdienst en scheiding beleid en uitvoeringen en ten slotte de bezuinigingen van het kabinet Rutte-Asscher, vormen de context waarbinnen de strategienota 2013-2017 "Consulaire Diplomatie" [5] gepubliceerd wordt. De strategie bestaat uit een achttal lijnen:

1. Versterking consulaire bijstand - investeren in mensen, middelen, bereikbaarheid, kwaliteit en communicatie;
2. Regionalisering - scherpere rolverdeling DCM[7], RSO's en posten alsook aansturen op verdere centralisering van backoffice taken;
3. Verbetering overige consulaire diensten aan burgers – slimmer, moderner en tegelijk kostendekkend;
4. Vreemdelingenketen – investeren in kennis, postennet en diplomatie, bundeling in de vreemdelingenketen, schrappen onnodige bestuurslagen;
5. Synergie met andere taken – samenhang met economische diplomatie, OS en politieke diplomatie versterken;
6. Kwaliteit en communicatie – sturen en communiceren op kwaliteit; en verwachtingenmanagement;
7. Versterkte Europese Samenwerking – initiërende rol om consulaire samenwerking in Europa te bevorderen; en
8. Versterkte sturing – verandermanagement DCM versterken.

Het derde punt "verbetering overige consulaire diensten aan burgers" richt zich direct op de *voorkant* van de dienstverlening; de dienstverlening moet slimmer, moderner en kostendekkend. Daarnaast kennen punten 1 & 6 een dienstverleningscomponent. In de uitwerking van de acht lijnen in 46 deelplannen wordt de rol van elektronische dienstverlening en de externe dienstverlener (EDV) benadrukt: "Introductie elektronische dienstverlening en uitbesteding aan externe dienstverleners; ervaringen van Nederlandse gemeentes zullen hierbij worden gebruikt." Ten slotte wordt onder de noemer 'kwaliteit en communicatie' de rol van data en meten benadrukt: "Meetinstrumenten worden ontwikkeld om de klanttevredenheid te meten,

[6] Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht en beschrijving van de gebruikte beleidsdocumenten.
[7] DCM is de voorganger van het huidige DCV en we gebruiken de bij de tijd passende terminologie.

bijvoorbeeld door het verzamelen van reacties van tevreden klanten, het inzetten van mystery guests en enquêtes" en "Informatie over kwantiteit, kwaliteit en klanttevredenheid draagt bij aan een betere sturing en kan ook helpen bij het tegemoet treden van kritiek." In 2014 wordt deze noodzaak tot meten en sturen nogmaals herhaald in de business case (BC) herinrichting reisdocumentenproces [12] waarin geadviseerd wordt een meetinstrument te ontwikkelen voor het op permanente basis in kaart brengen en verbeteren van de consulaire dienstverlening.

Samengevat; binnen de strategie consulaire diplomatie moet de dienstverlening slimmer, moderner en kostendekkend. Er is een belangrijke rol voor elektronische dienstverlening en EDV's en daarnaast moet een prominente rol voor data bijdragen aan een betere sturing. Dat elektronische dienstverlening een prominente rol heeft, is niet verrassend, gegeven de al lopende initiatieven op dit vlak, zoals een vooronderzoek uit 2011 [2], projectvoorstel e-Dienstverlening consulaire processen [3] en een project startarchitectuurnota [4]. Centraal in deze documenten staan a) de constatering dat de dienstverlening gedateerd is (en dus moderner moet), b) de bezuinigingen, en c) de op dat moment grote capaciteitsinzet op aanvragen met een laag risico. Als doelstellingen van de elektronische dienstverlening gelden dan ook a) het vergroten van de interne efficiency en b) het verlichten van administratieve lasten en verhogen van het serviceniveau voor klanten. Vervolg hierop is de BC e-Dienstverlening uit mei 2013, waarin het principe van 'digitale dienstverlening, tenzij...' geïntroduceerd wordt [8].

De ambitie om te streven naar excellente dienstverlening wordt genoemd in 2012 door de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken in kabinet Rutte II. Dit gebeurt in reactie op de strategienota "Consulaire Diplomatie".

Dit is, voor zover na te gaan, de eerste maal dat 'excellente dienstverlening' als ambitie genoemd wordt. Later wordt dit de leidende ambitie, vaak in de context van de consulaire strategie, zonder dat de ambitie daar dus specifiek in benoemd wordt. Zo wordt in de hierboven genoemde BC e-Dienstverlening [8] dit streven naar excellentie als specifiek uitgangspunt benoemd (zonder uit te werken wat hieronder verstaan wordt), het plan zegt hierover "De focus op excellente dienstverlening aan de 'klanten' van BZ, met speciale aandacht voor het bedrijfsleven (economische diplomatie)."

Eerste uitwerking van de ambities uit de strategienota wordt in maart 2013 gepubliceerd in de Domeinarchitectuur DCM [7]. Deze beschrijft "de toekomstige informatisering inrichting van DCM die nodig is om de strategie van DCM te ondersteunen. Het is daarmee een inhoudelijk kaderstellend document voor de lopende en nog te starten programma's en projecten in het kader van Consulaire diplomatie." Hoewel primair een (informatie)architectuurdocument, kent de front-office een prominente rol. Zo wordt het zaakgericht werken omarmd als middel om de dienstverlening te verbeteren, en wordt gesproken over kanaalonafhankelijke dienstverlening (in punt K1.3 en K1.6). Ook wordt hier de ambitie uitgesproken om DCM te laten uitgroeien tot dé front-office tot de Nederlandse overheid in het buitenland. "Daarvoor zal een goed herkenbare organisatorische eenheid beschikbaar zijn, het consulaire front-office. Dat centrum verzorgt voor alle DCM kanalen - van papieren post tot en met internet - de klantcontacten." Meer specifiek is het kernprincipe dat dit *KlantContactCentrum* (24/7 CC) via alle kanalen; fysieke balie, telefoon, papieren post, internet, de eerste centrale ingang is en alle klantcontacten zouden zich binnen dit front-office moeten afspelen. Het document onderkent de noodzaak tot kanaalsynchronisatie, en het centraal stellen van de klant.

De invoering van het 24/7 CC wordt vervolgens uitgewerkt in de BC 24-7 DCV [13]. De volgende uitgangspunten staan daarbij centraal: "Het contact center is in de eerste plaats een investering in de herkenbaarheid, zichtbaarheid, bereikbaarheid van, en het draagvlak voor het werk van BZ. Procesoptimalisatie en efficiencywinst worden pas behaald op het moment dat een groter deel van de vragen via social media of andere digitale kanalen worden afgewikkeld." Daarnaast valt op dat het KCC verschoven is van front-office voor alle kanalen naar primair de telefoon (en daar komt later e-mail en een klein deel social media bij). Een multi-channel strategie zou uitgewerkt

worden waarin per product en overall in kaart gebracht wordt via welke kanalen klanten met BZ willen communiceren en vice versa. Dit suggereert een rol voor een kanaalonderzoek onder klanten om behoeften en voorkeuren in kaart te brengen. Voor zover bekend is dergelijk onderzoek nooit uitgevoerd en is een dergelijke kanaalstrategie ook niet ontwikkeld. Iets dergelijks zien we bij andere projecten. Zo wordt in de BC "vervanging IEBS" (IEBS staat voor Inburgerings Examen Biometrie Systeem) [15] ook genoemd dat de eindgebruiker centraal staat bij het ontwikkelproces en betrokken wordt bij de uitvoering ervan. Ook dit lijkt vooralsnog niet te zijn gebeurd. Het 24/7 KCC is gedurende 2014-2015 geïmplementeerd, op hoofdlijnen volgens de plannen zoals voorgesteld in de BC. Het 24/7 CC is nu het wereldwijde ingangskanaal voor telefoon, e-mail en daarnaast wordt er gebruik gemaakt van Twitter. Ook voert het 24/7 CC een deel van het content management op Postenweb uit. Hoewel de invoering van het 24/7 CC grotendeels de BC volgt, is het wat ons betreft een gemiste kans dat het 24/7 CC niet is uitgevoerd zoals in de bovengenoemde architectuur [7]. De regie over alle kanalen had de kanaalsynchronisatie vergemakkelijkt en daarnaast de mogelijkheden tot kanaalintegratie en kanaalsturing vergroot.

De ambitie tot 'excellente dienstverlening' wordt voor de derde maal genoemd in de nota "Voor Nederland, wereldwijd samenwerken aan toonaangevende diplomatie" uit 2013 [9]. Hierin worden een drietal doelgroepen gespecificeerd: Excellente dienstverlening aan bedrijven, kennisinstellingen en Nederlanders buiten ons land. Daarnaast wordt de noodzaak tot modernisering en invoering van digitale dienstverlening nogmaals benoemd en wordt de invoering van één telefoonnummer, volgend op de domeinarchitectuur genoemd.

Verschillende doelgroepen staan centraal in het volgende kerndocument [10], de "Operationalisering Strategie Consulaire Diplomatie DCM veranderprogramma". Hierin wordt de volgende missie voor DCM geformuleerd: "DCM biedt Nederlandse burgers, bedrijven en overheidsdiensten excellent gewaardeerde consulaire en migratiegerelateerde diensten; een vangnet voor Nederlanders in het buitenland en het loket voor buitenlanders die naar Nederland willen door middel van een wereldwijd netwerk van posten, unieke kennis en diplomatieke vaardigheden." Dit wordt uitgewerkt in een tweetal doelstellingen: 1) "In 2017 biedt DCM excellente dienstverlening aan particulieren, bedrijven en overheidsinstanties op het gebied van consulaire diplomatie en migratiebeleid; binnen de wettelijke kaders; in overeenstemming met de overeengekomen normen; gewaardeerd door klanten", en 2) "In 2017 heeft DCM €10 mln. bezuinigd ten opzichte van de apparaatskosten voor de consulaire functie in 2013." Het document gaat meer specifiek in op de dienstverlening en dienstverleningskanalen. Zo wordt voor een sterke klantfocus gekozen door zich te richten op het leveren van producten en diensten waar de klanten behoefte aan hebben en waarop DCM een meerwaarde heeft.

In een voort durend separaat spoor wordt verder gewerkt aan de elektronische dienstverlening. Zo wordt in 2014 een adviesnota gepubliceerd over de e-Dienstverlening door BZ [11]. Ondanks de eerdere activiteiten op dit vlak in de periode 2011-2013, wordt hier (wederom) geconstateerd dat de volwassenheid van de e-Dienstverlening onvoldoende is en daarnaast dat de beperkte centrale sturing een goede ontwikkeling en monitoring van de e-Dienstverlening in de weg staat. Het CIO Office constateert dat een (logisch samenhangend) plan voor de realisatie van e-Dienstverlening nog niet voorhanden is en adviseert dringend om een dergelijk plan voor BZ op te stellen.

3.3 Het midden: 2015-2016

Hoewel in 2015 de "tussenbalans" [17, zie ook onder] wordt opgemaakt van het programma Consulaire Diplomatie, is dat niet de enige activiteit in dat jaar. Begin 2015 wordt een BC voor e-betalen opgesteld. Hoewel dit enigszins buiten de scope van de multi-channel strategie valt, is opmerkelijk dat binnen het BC document [14] de ambitie om te komen tot excellente dienstverlening specifiek gekoppeld wordt aan de consulaire strategie, ondanks dat excellentie geen primair doel was van deze strategie en geen onderdeel was van het originele strategiedocument [5]. Hierdoor ontstaat de indruk dat 'excellente dienstverlening' gedurende de looptijd van het project tot leidend motief verworden is, zonder dat het primair een doelstelling was, laat staan dat uitgewerkt is wat het concept inhoudt.

Medio 2015 doet DCV (op dit moment hernoemd van DCM) een verkenning naar het 'loket van de toekomst' [16]. Hierin staan, wederom, digitalisering en de rol van de EDV centraal. Aanleiding hiervoor is "de regie op excellente dienstverlening, waarmee DCV alle producten en diensten 24/7 wil gaan ontsluiten". Hiermee ontstaat de indruk dat de invulling van het concept 'excellente dienstverlening', een iets andere invulling krijgt, ditmaal richting de context van 24/7 dienstverlening. In bredere zin is de visie op dienstverlening nu de volgende: "Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) werkt aan modernisering van de consulaire dienstverlening. De ambitie is om klanten beter te bedienen, om excellente dienstverlening te bieden. Daartoe gebruiken wij kanalen die zijn afgestemd op de wensen en het gedrag van onze klanten. BZ kiest voor een moderne klantrelatie, waarbij operational excellence wordt gecombineerd met customer intimacy." In dit statement valt de sterke klantfocus op en de implicatie is dat inzichten in de wensen en gedragingen van de klanten gebruikt zullen worden om de kanalen in te richten en af te stemmen op deze wensen en gedragingen. Ook hiervoor geldt dat er geen aanwijzingen zijn dat dit in de praktijk (volledig) gedaan is.

In 2015 wordt ook een tussenbalans opgesteld van het strategieprogramma consulaire diplomatie [17]. Deze tussenbalans is (ondanks de naam) niet zozeer reflectief, maar veel meer een herijking van het project met een bijstelling van de plannen voor de komende periode. Het document beschrijft hoe de dienstverlening van BZ eruit zou moeten zien: "Bij een moderne diplomatie hoort een moderne consulaire dienstverlening die inspeelt op de behoeftes van klanten die goed, snel, efficiënt en eenvoudig geholpen willen worden. Een dienstverlening die gebruik maakt van alle mogelijkheden die digitale vernieuwing heeft gebracht, brengt en zal brengen. Een dienstverlening die voldoet aan de toenemende verwachtingen op dit gebied." Wederom valt de sterke klantoriëntatie en gewenste inbreng van het klantperspectief op. Onveranderd is de nadruk op digitalisering, al is opvallend dat gerept wordt over 'wat de digitale vernieuwing gebracht heeft', zonder duidelijk te maken wat dit dan betekend heeft voor BZ. In meer operationele zin worden de volgende doelstellingen geformuleerd ten aanzien van processen en producten: "kwalitatief hoogwaardig, modern, efficiënt, effectief, kostendekkend en klantgericht". Deze punten worden niet uitgewerkt in meetbare doelen, laat staan dat er Key Performance Indicators (KPI's) aan gekoppeld worden. Wat betreft de inzet van de kanalen is het document consistent met de eerdere ambities (ondanks de stelling dat de uitvoering anders georganiseerd wordt). De beoogde uitvoering loopt via verschillende kanalen, indien mogelijk digitaal en via EDV's.

In 2016 wordt voortgang geboekt met de vernieuwing van de online informatievoorziening. In de beoordelingsmemo Postenweb [18] wordt het functioneren van het bestaande Postenweb beoordeeld en gesteld dat "Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van Postenweb te wensen overlaat. Postenweb sluit dan ook niet langer aan bij moderne diplomatie en bij de wensen en behoeften van de klant van Buitenlandse Zaken." Hoewel deze conclusie logisch lijkt, vragen we ons wel af wat dan de wensen en behoeften van de klant van BZ zijn, aangezien hier geen (grootschalig) en systematisch onderzoek naar gedaan lijkt te zijn. Het genomen besluit is om van 240 sites naar 2 sites te gaan. De ene website richt zich op Nederlanders wereldwijd die van plan zijn in het buitenland te gaan wonen, werken, studeren of reizen. De tweede site richt

zich op buitenlanders in het buitenland die van plan zijn in Nederland te gaan wonen, werken, studeren of reizen. Ondanks de eerder geformuleerde ambities ten aanzien van kanaalsynchronisatie en een samenhangende kanaalstrategie, wordt in de beoordelingsmemo niet gerept over de andere kanalen en de integratie van Postenweb met de andere kanalen. De voorgestelde strategie voor de herziening van het Postenweb zoals voorgesteld in de memo is uitgevoerd en de realisatie van het nieuwe Postenweb is in 2016 uitgevoerd.

Ook verschijnt in 2016 een i-Strategie [19] van BZ, die breder is dan het werkterrein van DCV, maar wel relevant is voor de dienstverlening van DCV. Ook hier kennen digitalisering en excellente dienstverlening een prominente rol, al smelten de twee hier samen en gaat het nu vooral over 'excellente e-Dienstverlening'. Ook nieuw is de focus op flexibiliteit: "Het is belangrijk dat deze e-diensten niet alleen klantgericht en gebruiksvriendelijk zijn maar tevens dat deze flexibel ingericht zijn zodat e-diensten snel aangepast kunnen worden aan verander(en)de behoefte en daardoor een korte time-to-market kennen." Ten slotte is nieuw dat ook het mobiele kanaal niet alleen als informatiekanaal gezien wordt, maar ook voor het gebruik van (transactie)diensten. De focus op en versterking van e-Dienstverlening gaat ten koste van de persoonlijke dienstverlening: "De komende jaren zal sterk worden ingezet op digitale consulaire dienstverlening. Dat betekent minder dienstverlening aan de balie en een sterkere focus op beleidsvorming." Hoewel dit laatste goed aansluit bij de bredere transitie van persoonlijke dienstverlening naar online dienstverlening (alsmede het bredere kabinetsbeleid)[8], geldt daarvoor wel dat in de praktijk de kost voor de baat uitgaat; de organisaties die het meest succesvol zijn in de kanaalmigratie, zijn die organisaties die hun elektronische dienstverlening dusdanig goed op orde hebben dat een (al dan niet gedwongen) kanaalmigratie in de praktijk ook daadwerkelijk kan plaatsvinden. Daarvan lijkt binnen DCV vooralsnog geen sprake.

3.4 Het heden: 2017 en verder

In het laatste deel richten we ons meer op het hier en nu. Hierin staan de "eindbalans" van het project consulaire diplomatie [21] centraal, alsmede de opvolger(s) daarvan. Het jaar begint echter met voortgang op het gebied van digitalisering. Om in kaart te brengen in hoeverre EDV's belast kunnen worden met de uitgifte van paspoorten loopt (tot op heden) een pilotproject in Edinburgh. In 2017 wordt een mid-term evaluatie van de pilot uitgevoerd [20]. Onderdeel van de mid-term evaluatie is een klanttevredenheidsonderzoek. Het onderzoek laat zien dat men in het algemeen tevreden is over de dienstverlening, maar tegelijkertijd is er ruimte voor verbetering van de inhoudelijke ondersteuning. Daarnaast blijkt een kwart van de respondenten zeer ontevreden met de telefonische dienstverlening. Deze evaluatie is wat ons betreft een goed voorbeeld van de wijze waarop (klant)onderzoek een bijdrage kan leveren aan het beoordelen van pilots en het verbeteren van de uitvoering van (het vervolg van) de pilot. Daarbij gaat het niet alleen om het daadwerkelijk uitvoeren van het onderzoek, maar vooral ook om het actief gebruiken van de resultaten en het inzichtelijk maken van de resultaten voor de organisatie (zodat onderzoeksgegevens hergebruikt kunnen worden).

Zoals gezegd wordt in 2017 ook de eindbalans van het project consulaire diplomatie 2013-2017 opgemaakt [21]. In de terugblik wordt excellente dienstverlening als doelstelling voor 2013-2017 genoemd (hoewel dat in het originele strategiedocument niet genoemd staat) en het eerste hoofdstuk is dan ook getiteld 'excellente dienstverlening'. Ondanks deze titel wordt in het hoofdstuk zelf verder niets vermeld over de mate van excellentie van de dienstverlening. Het hoofdstuk (en de eindbalans als geheel) is hoofdzakelijk een beschrijving van uitgevoerde activiteiten en plannen van de toekomst zonder deze activiteiten te beoordelen en het proces te evalueren. Er worden dan ook geen conclusies getrokken over het succes van het project consulaire diplomatie, er wordt niet ingegaan op de 8 afzonderlijke deelprojecten zoals beschreven in de originele strategie en er worden weinig leerpunten voor de organisatie geformuleerd (ook onder het kopje 'lessons learned' worden weinig aanknopingspunten voor de

[8] ZIE OOK: WWW.DIGITALEOVERHEID.NL/DIGITAAL-2017/INLEIDING.

toekomst geformuleerd, al worden hier wel lessen op hoofdlijnen genoemd). We kunnen derhalve niet stellen dat de eindbalans ook daadwerkelijk de balans opmaakt. Hiervoor gaat a) de terugblik te weinig in op de doelen zoals oorspronkelijk geformuleerd en indien nodig tussentijds bijgesteld en is er b) onvoldoende (cijfermatige) onderbouwing om daadwerkelijk valide conclusies te kunnen trekken (afgezien van de cijfers over de gerealiseerde bezuinigingen).

Het tweede deel van de eindbalans gaat in op de periode na 2017. Onder de titel "Modernisering Consulaire Diplomatie 2.0 (2017-2020)" wordt beschreven wat de strategie voor de periode 2017-2020 is. Het programma richt zich op vier prioriteiten:

1. Het opzetten van een nieuw ingericht front-office
   Het opzetten van een nieuw ingericht front-office, dat is gebaseerd op de uitgangspunten: de klant centraal, digitaal tenzij, uitbesteed tenzij, waar mogelijk soberder en gelijktijdig efficiënt.
2. Het inrichten van een modern backoffice
   Het inrichten van een modern backoffice, gecentraliseerd en ingericht op taakspecialisatie met op data-analyse gebaseerde besluitvormingsprocessen; snelle afhandeling van aanvragen waar dat kan en een intensief beslisproces waar nodig.
3. Herinrichting van DCV
   Herinrichting van DCV tot een directie die beleid en kaders stelt en politiek gevoelige consulaire processen uitvoert, met een daarbij passende organisatiestructuur; deze reorganisatie vormt het sluitstuk van strategische keuzes en doorgevoerde dan wel lopende procesherverminging.
4. Professionalisering van het personeelsbeleid
   Professionaliseren van het personeelsbeleid voor de consulaire functie (in het kader van domeinsturing) en de inrichting van de informatietechnologie die voor het realiseren van deze veranderingen nodig is.

Belangrijk voor deze evaluatie is vooral het eerste punt, waarin de front-office (FO) beschreven wordt. Hierover wordt de ambitie beschreven "dat DCV in 2020 wil werken volgens een nieuw concept van dienstverlening, met een andere rol voor de klant en voor onszelf." Echter, wat precies nieuw is wordt niet duidelijk gemaakt. Principes die vervolgens beschreven worden (primair digitaal of via een EDV, ondersteuning via Postenweb en het 24/7 CC) zijn conceptueel niet nieuw en in feite nagenoeg dezelfde ambitie als de ambitie geformuleerd in 2012. We ondersteunen de wens om te komen tot een geïntegreerd besturings- en regie instrumentarium dat het geheel van FO-kanalen op onderdelen als klantvriendelijkheid, kwaliteit en integriteit centraal zal kunnen blijven besturen. Hierbij geldt echter de aantekening dat deze ambitie ook in 2012 reeds geformuleerd is en, zoals hierboven beschreven, in verscheidene vormen meermaals herhaald is.

De strategienota is vergezeld van een memo (Memo modernisering Consulaire Diplomatie) [22], waarin een aantal resultaten van het programma consulaire diplomatie genoemd worden:

- De kwaliteit van de dienstverlening is aantoonbaar verbeterd, terwijl gelijktijdig de gevraagde bezuiniging van €10 mln -conform planning- grotendeels is gerealiseerd. Niet door plat te bezuinigen, maar door te hervormen. Investeringen, bijv. voor het inrichten van het 24/7 Contact Center werden bekostigd uit extra ombuigingen (ruim €3,5 mln);
- Dit is gebeurd met draagvlak in de Tweede Kamer en meetbare tevredenheid van een grote klantenkring;
- De consulaire dienstverlening wordt waar mogelijk kostendekkend aangeboden.

Hoewel we de conclusies wat betreft de financiële aspecten niet (kunnen) betwisten, stellen we wel vraagtekens bij de stelligheid van de conclusies dat a) de kwaliteit van de dienstverlening aantoonbaar verbeterd is en b) dat er een meetbare tevredenheid van een grote klantenkring is. Hoewel we onderschrijven dat de dienstverlening op punten (vooral op kanaalniveau) verbeterd is, kunnen we geen cijfermatige onderbouwing vinden voor de claim dat de kwaliteit van de

dienstverlening aantoonbaar verbeterd is. Hiervoor ontbreken kwaliteitscriteria alsmede de data die de verbetering in de tijd zichtbaar maken. Daarnaast wordt de klanttevredenheid momenteel bij een beperkte klantkring structureel gemeten. Dit betreft de telefonische contacten in de eerste lijn van het 24/7 CC. Hoewel dat een grote groep klanten betreft, dekt dit maar een beperkte set van alle contacten over alle kanalen en diensten (zie ook hoofdstuk 6 voor een nadere analyse).

De memo gaat verder in op de klant, die nadrukkelijk centraal zal komen te staan in de toekomst. Dit uitgangspunt is zinnig, maar vraagt wel om een nadrukkelijke onderbouwing (hoe precies komt de klant centraal te staan), vooral omdat het centraal stellen van de klant op gespannen voet leeft met andere doelstellingen (zoals de genoemde versobering). Meer over het klantperspectief vinden we in de memo "takenanalyse herinrichting front office 2020" [23]. Hierin wordt de klant beschreven: "Hij is meer en meer zelfredzaam, verwacht van ons een moderne dienstverlening, wereldwijd nabij, snel en efficiënt." Hoewel we ook hier een deel van de uitspraak onderschrijven, kunnen we wel een aantal vraagtekens bij de uitspraak plaatsen. Verwachten klanten een moderne dienstverlening? Zo ja, wat is eigenlijk een 'moderne' dienstverlening? Daarnaast laten onderzoeken (zie ook hoofdstuk 5) zien dat 'de klant' niet bestaat en populaties een grote verscheidenheid kennen aan kanaalvoorkeuren, vaardigheden en gedragingen. Zo zullen er binnen de grote groepen klanten van DCV aanzienlijke deelgroepen zijn met een lage zelfredzaamheid (in algemene zin), lage digitale vaardigheid en verwachtingen die meer aansluiten bij behoeften als ambiguïteitsreductie, zekerheid (bevestiging) en persoonlijke geruststelling. Dit impliceert wat ons betreft een verdere suggestie voor het nadrukkelijk in kaart brengen van de klantpopulatie en het doen van gedegen klantonderzoek.

Het op één na laatste beleidsdocument binnen deze evaluatie is het plan van aanpak programma front-office backoffice 2020 (FOBO2020) [24]. De hier geformuleerde ambitie is om "klanten beter te bedienen met een excellente dienstverlening die voldoet aan de veranderende en toenemende behoeftes van klanten die goed, snel, efficiënt en eenvoudig geholpen willen worden. Een dienstverlening die optimaal gebruik maakt van digitale vernieuwing, maar waar dat noodzakelijk of wenselijk is ook persoonlijk contact biedt." Opvallend is dat hierin de rol van de EDV niet benoemd wordt en wel aangegeven wordt dat persoonlijk contact een uitkomst kan zijn wanneer dat noodzakelijk of wenselijk is. De EDV wordt in het vervolg wel genoemd. Excellente dienstverlening wordt nu uitgewerkt onder de doelstellingen "beter, efficiënter, effectiever", waarbij de front-office principes de volgende zijn: klant centraal, digitaal tenzij, uitbesteed tenzij. We kunnen ons vinden in deze principes, maar hiervoor geldt dat:

- het centraal stellen van de klant om een nadere uitwerking vraagt waarbij niet alleen inzichtelijk gemaakt dient te worden wat de wensen, behoeften en gedragingen van de klant zijn, maar ook in hoeverre deze gebruikt worden bij de inrichting van de dienstverlening en wat de afweging is indien 'de klant centraal' botst met principes als efficiëntie;
- digitaal tenzij alleen werkt indien de digitale dienstverlening een voldoende volwassenheid heeft. Op dit moment is de digitale volwassenheid, vooral op het gebied van transacties, nog niet hoog[9]. Dit zou een aanleiding kunnen zijn om de verbetering van de digitale dienstverlening een hoge prioriteit te geven;
- in het algemeen geldt dat het verstandig is deze principes nader te definiëren. Zo kan bijvoorbeeld helder vastgelegd worden wat 'klantvriendelijk' voor DCV precies betekent. Daarnaast is het raadzaam er meetbare doelstellingen aan te koppelen en de principes te verankeren in de organisatie zodat de doelstellingen consistent zijn en blijven in de tijd. We signaleren dat in de analyse hierboven de uitwerkingen van concepten als 'excellente dienstverlening' niet consistent zijn en er derhalve vaak een verschillende invulling aan gegeven wordt. Dit kan een succesvolle beleidsuitvoering in de weg staan.

[9] ZIE OOK DE LITERATUURSTUDIE.

Het meest recente document dat we, voor de volledigheid, meenemen in de evaluatie is het meest recente Regeerakkoord, gepresenteerd op 10 oktober 2017 [25]. We nemen deze mee omdat er, binnen de kaders van het gehele akkoord, nieuwe ambities voor BZ (in brede zin) en DCV (in smalle zin) genoemd worden: “Nederland streeft ernaar koploper te worden in consulaire dienstverlening. Er komt een 24/7 Loket Buitenland waar Nederlanders in het buitenland ‘one stop shop’ terecht kunnen voor alle dienstverlening en producten van de rijksoverheid waarmee de binding met Nederland verstevigd wordt.” (p. 49). Hoewel een ambitie als ‘koploperschap’ een interessante ambitie is, geldt hiervoor wel, in onze optiek, dat het om een nadere uitwerking vraagt. Evenals ‘excellente dienstverlening’ is ‘koploperschap’ een term die op meerdere manieren uitgelegd kan worden (koploper in termen van kwaliteit van dienstverlening? Efficiëntie? Klanttevredenheid? Technologisch geavanceerd?, etc.). We bevelen dan ook aan deze term nader uit te werken en verder te specificeren.

4 Gesprekken met stakeholders

In dit hoofdstuk beschrijven we de inzichten die we opdeden tijdens 23 gesprekken met 24 stakeholders binnen het ministerie. Deze gesprekken dienden vooral ter verdieping op en verduidelijking van de beleidsanalyse.

4.1 Achtergrond en opzet

In het kader van de beleidsevaluatie gericht op de multi-channel dienstverlening van DCV in de periode 2011-2017 zijn gesprekken gevoerd met 24 stakeholders[10]. Deze stakeholders zijn geselecteerd door het IOB, in overleg met de onderzoekers. Bij de selectie is vooral gelet op een drietal zaken:

a. Betrokkenheid bij het beleid op het gebied van dienstverlening en kanalen in de evaluatieperiode;
b. Spreiding door alle lagen van de organisatie en representatie van alle relevante organisatieonderdelen (zoals DCV & COM; 24/7 CC & Postenweb, etc.);
c. Betrokkenheid bij de ontwikkeling en/of uitvoering van de dienstverlening in de toekomst.

Doel van de gesprekken was primair om meer inzichten, achtergronden en beweegredenen achter het gevoerde (en te voeren) beleid te genereren. Het doel was daarmee niet toetsend. Vanwege de verscheidenheid aan stakeholders en het doel van de gesprekken zijn de gesprekken niet sterk gestructureerd gevoerd. De gesprekken werden nadrukkelijk als *conversatie* en niet als (eenzijdige) interviews ingestoken. Dat betekent niet dat er geen interviewprotocol was. Afhankelijk van de gesprokene, werd ingegaan op (een selectie van) de volgende onderwerpen:

- Positie en historie gesprokene
  - Huidige rol en ervaring binnen de organisatie
  - Eventuele projecten waar de gesprokene bij betrokken was
- Huidige beleid
  - Doelstellingen van het beleid, zoals de ‘excellente dienstverlening’
  - Uitvoering van het beleid, zoals wat er wel/niet goed gaat
  - Zaken die anders/beter kunnen
- Historisch beleid
  - Reflectie op het historische beleid met nadruk op de duidelijkheid van het beleid en de wijze waarop het beleid is uitgevoerd
  - Zaken die anders/beter gekund (of gemoeten) hadden
  - Ervaren successen en pluspunten
  - Rol van meten, leren, evalueren en bijsturen in het gevoerde beleid
- De toekomst
  - Wat zou de organisatie wat betreft dienstverlening in de toekomst anders moeten/kunnen doen?

De meeste gesprekken duurden ongeveer 45-60 minuten en alle gesprekken zijn opgenomen. De gesprekken zijn niet woord-voor-woord uitgewerkt, maar gebruikt als naslagwerk en bron om de beleidsdocumenten goed te kunnen interpreteren. De belangrijkste uitkomsten van de gesprekken zijn dan ook verweven in de beleidsanalyse (hoofdstuk 3) en in het tweede (samenvattende) hoofdstuk van dit rapport. Dat gezegd hebbende, de gesprekken zelf leverden een aantal inzichten op die mogelijk relevant zijn voor de organisatie. In de rest van dit hoofdstuk lichten we deze punten toe, daarbij maken we een onderscheid tussen de hoofdpunten en de (in onze ogen) meer kleine punten die bijvoorbeeld door een enkeling genoemd worden. Deze punten dienen niet als gevalideerde of generaliseerbare inzichten beschouwd te worden, maar kunnen wel mogelijk ter inspiratie of ter verdere validatie dienen.

[10] In deze publieksversie is de lijst met gesprokenen (Bijlage 2) niet opgenomen.

4.2 Hoofdpunten

De volgende punten vormen de belangrijkste uitkomsten van de gevoerde gesprekken.

1. **Uiteenlopende beelden over kwaliteit dienstverlening**
   We signaleren dat er geen eensluidend oordeel is over de kwaliteit van de dienstverlening. De meeste betrokkenen geven aan dat er ontzettend veel, in positieve zin, veranderd is in de organisatie en de kwaliteit van de dienstverlening. Zo wordt door meerdere stakeholders a) de snelle invoering van het 24/7 CC en b) de hoge klanttevredenheid binnen datzelfde 24/7 CC genoemd als voorbeeld van de verbeterde kwaliteit van de dienstverlening. Zelfs stakeholders die relatief kort bij de organisatie werken, zijn overwegend positief over de mate van verandering binnen de organisatie. Tegelijkertijd is het niet een louter positief beeld. Stakeholders op een meer leidinggevend niveau geven in meerderheid aan dat de organisatie er nog niet is en dat vooral in de digitalisering nog stappen gezet moeten worden. Stakeholders op een meer uitvoerend niveau maken zich (onder meer) zorgen over de beantwoording van vragen in de tweede lijn, de kwaliteit van de content op Postenweb en de kwaliteit van de dienstverlening van de EDV's. Daarnaast lopen de meningen over de kwaliteit van de persoonlijke consulaire dienstverlening uiteen. Aan de ene kant merkt een aantal gesprokenen op dat er een merkbare versobering van de dienstverlening (sluiting aantal posten) plaatsgevonden heeft (waarbij het voorbeeld van burgers die niet langer in Barcelona terecht konden en derhalve met een gehuurde bus naar Madrid togen meermaals ter sprake komt). Aan de andere kant merkt een ander deel op dat de effecten van de sluitingen goed ondervangen zijn (bijvoorbeeld met de mobiele post) en daarnaast niet overschat moeten worden (bijvoorbeeld vanwege de aanwezigheid van de Schipholbalie).

   Het lijkt ons raadzaam de kwaliteit van de dienstverlening periodiek in de brede zin te onderzoeken. Ten eerste om een valide beeld te verkrijgen over de daadwerkelijke kwaliteit. Ten tweede om de denkbeelden in de organisatie over deze kwaliteit gelijk te trekken.

2. **Verschil van invulling in concept 'excellente dienstverlening'**
   Het gros van de gesprokenen geeft aan bekend te zijn met het streven naar excellente dienstverlening. Maar als gevraagd wordt naar wat de term betekent, lopen de interpretaties sterk uiteen. Voor de één is het vooral een inspiratieterm die niet als letterlijk streven gezien moet worden. Voor de ander is het juist wel een concrete ambitie die concreet nagestreefd moet worden. We signaleren ook dat er een verschil bestaat in het gewicht dat door de betrokkenen wordt toegedicht aan het concept. Voor de één is dit het meest belangrijke leidende principe en voor de andere is het een term die voor de dagelijkse gang van zaken van gering belang is. We zien ook verschillen in de mate waarin men van mening is of de dienstverlening excellent is (variërend van helemaal wel tot helemaal niet) en wat de organisatie doet om dit te vast te stellen (waarbij de één de klanttevredenheidcijfers van het 24/7 CC als maatstaf aanvoert en de andere stelt dat er geen enkel, of onvoldoende, bewijs is).

   De belangrijkste conclusie die we hierover trekken (zie ook het tweede hoofdstuk) is dat het verstandig is om de ambities van de organisatie te herijken, meetbaar uit te werken, en eenduidig en consequent te communiceren binnen de organisatie.

3. **Rust nodig of op volle kracht vooruit?**
   Ook valt op dat er duidelijke verschillen van inzicht bestaan over hoe de organisatie verder moet. Aan de ene kant is er een groep respondenten die vooral van mening is dat de organisatie nu verder moet en door moet gaan met moderniseren. Hierbinnen passen bijvoorbeeld de ambities rondom het *Loket Buitenland* en de nieuwe ambitie om te komen tot 'koploperschap'. Aan de andere kant is er een groep respondenten die aangeeft dat het beter is eerst pas op de plaats te maken en de veranderingen die de laatste jaren zijn doorgevoerd volledig af te ronden en de huidige stand van zaken eerst te finetunen.

   Het lijkt ons verstandig nadrukkelijk in kaart te brengen wat de voors en tegens van beide

scenario's zijn alvorens nu een besluit te nemen over wat te doen in de (nabije) toekomst.

4. **Oordelen verschillen vooral per laag in de organisatie**
   De meeste gesprokenen zijn positief. Niet alleen over het gevoerde beleid en wat gerealiseerd is in de achterliggende periode, maar ook over de organisatie en de sfeer binnen de organisatie. Dat geldt echter niet voor iedereen en voor alles dat in de gesprekken aan de orde kwam. Met name in de meer uitvoerende lagen van de organisatie (zoals het 24/7 CC) is niet iedereen onverdeeld positief over de organisatie. Zo noemen een aantal betrokkenen zaken als:
   - het zich niet gehoord voelen door leidinggevenden, daar waar het gaat om hun functioneren en hun werk;
   - de wijze waarop feedback en input over verbetering van de dienstverlening niet bij de besluitvormers terecht lijkt te komen;
   - een (grote) afstand ervaren tot de rest van de organisatie, waarbij vooral het gevoel bestaat dat afdelingen of onderdelen op grote afstand van elkaar staan en er geen gemeenschappelijke cultuur of afdoende communicatie is;
   - het enthousiasme over het succes en de ambitie van de organisatie.

   Deze verschillen lijken zich vooral verticaal in de hiërarchie af te spelen. Stakeholders met een leidinggevende rol zijn in het algemeen positiever over de ambities en uitvoering van de doelen en plannen van de organisatie dan stakeholders die lager in de organisatie zitten. Het is raadzaam de verticale communicatie in de organisatie te versterken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om a) het creëren van een meer uniforme cultuur binnen de hele organisatie, en b) het inrichten van mechanismen om feedback en input meer bottom-up te laten plaatsvinden en daar lering uit te trekken.

4.3 Andere zaken

Tijdens de gesprekken kwamen een aantal andere punten naar voren die we niet direct als hoofdpunt zien, maar die wel de moeite van het vermelden waard zijn. In de meeste gevallen geven deze punten mogelijk aanleiding tot een nadere verkenning.

- **Potentiële vertekening klanttevredenheid**
  Een aantal gesprokenen geeft aan dat de (positieve) evaluatie van de eerstelijns telefonische contacten in het 24/7 CC mogelijk vertekend is. Bijvoorbeeld doordat klanten wél tevreden zijn met de bejegening en het contact via de telefoon, maar niet met de dienstverlening als geheel. In hoeverre dit op grote schaal speelt en daarmee echt een punt van zorg is, verdient nader onderzoek. Wel zien we in hoofdstuk 6 dat we ook op basis van onze data-analyse niet kunnen constateren wat de precieze klanttevredenheid is.
- **Redactiecapaciteit en content kwaliteit**
  Er komen opvallend veel (negatieve) geluiden over de kwaliteit van de content op Postenweb. Meerdere gesprokenen geven aan dat informatie op de eerste (centrale) laag niet altijd goed te vinden en/of duidelijk is. Meer uitgesproken is men echter over de informatie zoals die nog door de posten beheerd wordt. Er bestaat een zekere mate aan frustratie over het gebrek aan regie en sturing op de kwaliteit van de informatie. Hieraan gerelateerd is de zorg over het feit dat de redactionele capaciteit van Postenweb tekort schiet om alle informatie op een goede manier vorm te geven en up-to-date te houden.
- **Oordeel over EDV's is inconsistent**
  Er lijkt inconsistentie te bestaan bij de gesprokenen over de EDV's. Aan de ene kant geven betrokkenen aan dat het voor een verbetering in het proces gezorgd heeft en de dienstverlening aan de burger daarmee verbeterd heeft. Aan de andere kant is er ook zorg over de EDV's, bijvoorbeeld op basis van klachten die binnenkomen over EDV's en het gegeven dat niet altijd zichtbaar is wat er bij een EDV gebeurt. We kunnen niet inschatten in hoeverre dit daadwerkelijk speelt, maar het kan een aanleiding tot nader onderzoek zijn.

5 Literatuurstudie

In dit deelonderzoek bespreken we de uitkomsten van de uitgevoerde literatuurstudie. Deze dient vooral ter toetsing van het uitgevoerde beleid en ter vergelijking met andere (overheids)organisaties.

5.1 Introductie

Overheidsorganisaties leveren diensten aan hun klanten (burgers en bedrijven). Hierbij kan het gaan om informatie (zoals een reisadvies), communicatie (zoals het beantwoorden van vragen), of om transacties (zoals het leveren van een paspoort op verzoek van de burger). Om deze verschillende diensten te leveren, maakt de overheid gebruik van dienstverleningskanalen; de media die de dienstverlening tussen organisatie en klant faciliteren.

De laatste jaren is het landschap van deze dienstverleningskanalen erg veranderd (zoals we ook zien bij DCV). Door de opkomst van het internet zijn er veel kanalen bijgekomen (denk aan websites, e-mail, social media, en smartphone applicaties (Apps)) en zijn zowel overheden als hun klanten deze nieuwe kanalen in meer of mindere mate gaan inzetten voor verschillende diensten. Het managen van alle dienstverleningskanalen, ook wel 'multi-channel management' (MCM) genoemd is daarmee een complexer en belangrijker thema geworden. MCM richt zich op twee domeinen. Het houdt zich enerzijds bezig met organisatorische vraagstukken. Dus met het ontwikkelen, het onderhouden en het al dan niet integreren van alle verschillende kanalen en het aansturen van de achterliggende organisatie inclusief de vele informatiesystemen. Anderzijds richt MCM zich op de gebruikers. Dus op het bedienen van gebruikers van die kanalen, het beïnvloeden van hun kanaalkeuze en het sturen op hun gedrag.

Dit hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel geven we ontwikkelingen en gedragingen vanuit de gebruikers weer: het gebruikersperspectief[11]. Het tweede deel is geschreven vanuit het organisatieperspectief. Dit deel geeft op hoofdlijnen weer wat de wetenschappelijke literatuur ons vertelt over ontwikkelingen aan de organisatorische kant van MCM. We beschrijven dat aan de hand van vijf verschillende MCM-strategieën

5.2 Gebruikersperspectief: kanaalvoorkeuren en kanaalgebruik

Het gebruikersperspectief houdt zich bezig met het gedrag van burgers. Hierbij gaat het om de adoptie van nieuwe kanalen, de keuze voor bepaalde kanalen en het gebruik van kanalen bij bepaalde dienstverlening. De vraag is echter hoe dit kanaalgedrag er precies uitziet en welke factoren het kanaalgedrag van de burger bepalen. Antwoorden op deze vragen zijn belangrijk voor de overheid; ze geven inzichten over hoe de overheid de inzet van dienstverleningskanalen kan optimaliseren. DIt is meerdere malen door DCV (zie ook hoofdstuk 3) in het vormgeven van het beleid onderkent.

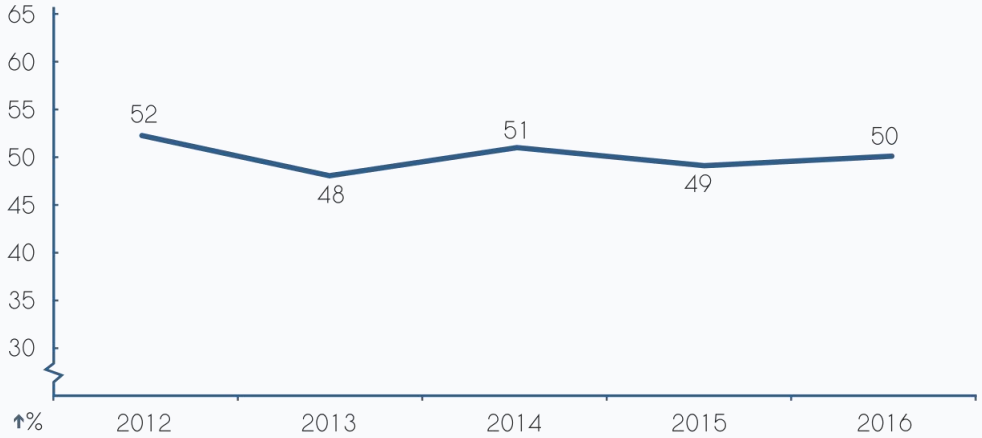
De beschrijving van het gebruikersperspectief splitsen we in drie delen. Ten eerste brengen we ontwikkelingen inzake het daadwerkelijke gedrag in beeld, het zogenaamde kanaalgebruik. Anderzijds gaan we in op de kanaalvoorkeuren. Tussen kanaalvoorkeuren en kanaalgebruik zit een verschil. Kanaalvoorkeuren gaan over wat iemand graag zou kiezen. En alhoewel voorkeur en daadwerkelijk gebruik sterk samenhangen, zijn ze niet hetzelfde. Een burger kan de voorkeur hebben om een vraag via de website beantwoord te krijgen. Maar als hij geen internet ter beschikking heeft, zal hij bijvoorbeeld toch gaan bellen. Ten slotte gaan we in op de evaluatie. Dit kan zijn het oordeel over het kanaal zelf, maar ook het oordeel over de dienst.

[11] We hebben het daarbij over de gebruiker als burger of ondernemer in zijn interacties met de overheid. We hebben het niet over de gebruiker als consument die iets koopt bij bijvoorbeeld een webwinkel.

5.2.1 Kanaalgebruik

Wereldwijd hebben steeds meer huishoudens toegang tot internet. In Europa bijvoorbeeld gaat het om gemiddeld 85% van alle huishoudens[12]. Dit betekent echter niet automatisch dat in al die huishoudens ook gebruik wordt gemaakt van de digitale overheid. Sterker nog, dat loopt in Europa bijvoorbeeld gemiddeld genomen nog steeds beduidend achter op de adoptie van het internet voor algemene doeleinden. Neem de cijfers van het aantal mensen dat naar informatie zoekt op overheidswebsites (zie Figuur 2). Deze cijfers zijn al jarenlang stabiel, er is nauwelijks sprake meer van groei.

INFORMATIE ZOEKEN OP OVERHEIDSWEBSITES EU28



FIGUUR 2. ALGEMEEN GEBRUIK DIGITALE OVERHEID IN DE EU | ZOEKEN NAAR INFORMATIE OVER OVERHEIDSWEBSITES | BETREFT HET GEMIDDELDE VAN ALLE 28 LIDSTATEN. BRON: EUROSTAT 2017

Soortgelijke, bij de algemene internetpenetratie achterblijvende cijfers zien we ook bij andere vormen van overheidsdienstverlening. Het percentage EU-burgers dat wel eens online een formulier indient, is gegroeid van 28% in 2012 via 33% in 2014 naar 34% in 2016. Uiteraard zijn deze lage cijfers deels te verklaren doordat het een gemiddelde is. Voor Nederland, dat in de wereldtop van overheidsdigitalisering meedraait, liggen deze cijfers duidelijk hoger. De Europese (en wereldwijde) cijfers laten zien dat het gebruik van het elektronische kanaal vooralsnog niet *overschat* moet worden. Hiermee is de potentie van het zelfstandig gebruiken van online consulaire services vooralsnog redelijk beperkt. Dit leidt daarnaast tevens tot een eerste kritische kanttekening wat betreft de potentiële besparingen die gerealiseerd kunnen worden door middel van de inzet van elektronische kanalen. Mensen (wereldwijd) adopteren het elektronische kanaal nog niet in die mate dat het kanaal de andere kanalen volledig kan vervangen op dit moment.

Waar we in het geval van de consulaire dienstverlening daarnaast rekening mee moeten houden, is dat er voor zover wij weten geen specifieke cijfers bekend zijn van het kanaalgebruik van Nederlanders die tijdelijk of permanent in het buitenland verblijven. Daardoor is het lastig om op basis van bestaande wetenschappelijke literatuur grip te krijgen op de vraag wat de kansen op daadwerkelijk gebruik van de online consulaire dienstverlening zullen zijn. Dit lijkt vooral relevant gegegeven de plannen om een (online) Loket Buitenland in te richten.

Wat ons hierbij eventueel wel kan helpen, ligt besloten in wat we weten over voorspellers van kanaalgebruik van de overheid in Nederland (en daarbuiten). Belangrijke voorspellers zijn:

- **De persoonskenmerken.**
  Waar vroeger leeftijd, opleiding en geslacht alle drie tot verschillen in kanaalgedrag leidden, zien we die verschillen voor leeftijd en geslacht afnemen. Voor opleiding geldt dat deze nog steeds een sterke voorspeller is van de keuze voor, met name, de elektronische kanalen.

[12] ZIE HTTP://EC.EUROPA.EU/EUROSTAT/

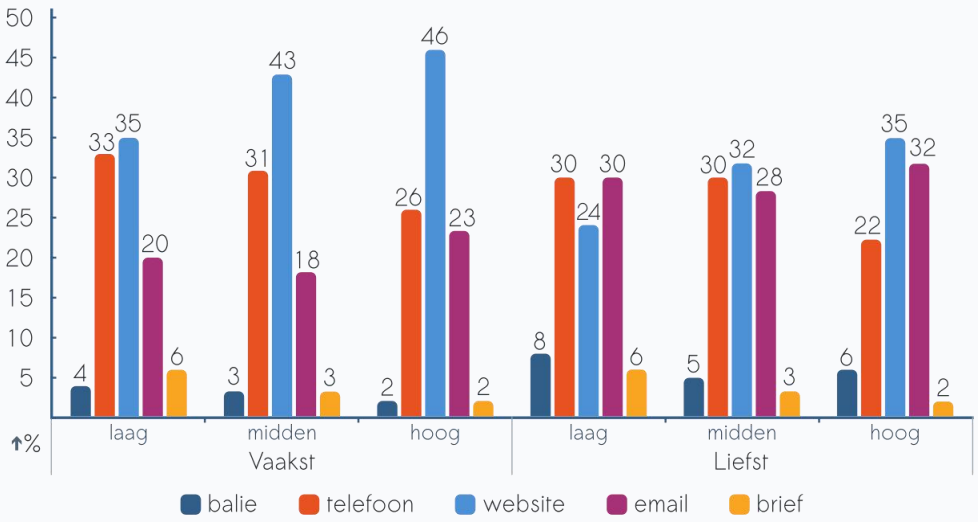
Hoe hoger opgeleid iemand is, hoe vaker deze de website als kanaal kiest. Tegelijk geldt dat hoe lager opgeleid, hoe vaker deze de telefoon kiest (Ebbers & Pieterson, 2017). Hier zit ook een sterke parallel met de digitale vaardigheden van de burger.

- **Taakkenmerken**
  Wat betere voorspellers zijn dan de gebruikelijke sociale achtergrondgegevens, zijn de soort taken die de burger moet uitvoeren (Ebbers, Jansen en van Deursen, 2016, Pieterson & van Dijk, 2007; Reddick, 2005; Reddick & Turner, 2012,) en hoe makkelijk of moeilijk hij dat vindt (Ebbers & Pieterson, 2017, Pieterson 2009). Als het gaat om vraagstukken die burgers als moeilijk ervaren, pakt een grote meerderheid nog steeds de telefoon (Pieterson, 2009; Pieterson & Ebbers, 2008; Reddick, 2005; Reddick, 2010). Daar is tot op heden geen verandering in gekomen (Ebbers & Pieterson, 2017). Met andere woorden, de complexiteit en de ambiguïteit van de taak bepalen sterk welk kanaal de burger kiest, zelfs mensen met een sterke voorkeur voor het gebruik van online kanalen kiezen andere kanalen op basis van de taak. Datzelfde geldt voor het belang van de taak. We kunnen ons voorstellen dat veel diensten in het consulaire of visumproces zowel complex, ambigue als belangrijk gevonden worden door burgers en als gevolg moeilijk te digitaliseren zijn.
- **Eigenschappen van de situatie**
  Hierbij gaat het vooral om de specifieke situatie waarin de kanaalkeuze plaatsvindt. Zo spelen hier factoren als tijd en plaats een rol (Pieterson, 2009). Zo speelt de afstand tot de balie (persoonlijk kanaal) een belangrijke rol bij de keuze om dat kanaal te kiezen. Daarnaast blijkt dat tijdsdruk (het al dan niet hebben van haast) een rol te spelen. Mensen met haast zijn eerder geneigd de telefoon te kiezen (Ebbers & Pieterson, 2017). Dit kan van invloed zijn op consulaire dienstverlening; denk bijvoorbeeld aan burgers in nood. Deze zullen eerder geneigd zijn te telefoneren.
- **Gewoonten en ervaringen**
  De ervaringen met het kanaal zijn een belangrijke voorspeller van het toekomstig gebruik (en daarmee belangrijke voorspeller van de kanaalvoorkeur) (Pieterson, 2009). Hierbij geldt in algemene zin dat een positieve ervaring met een kanaal de kans vergroot dat dat kanaal de volgende keer weer gebruikt wordt. Hierin schuilt dan meteen ook een afbreukrisico; een slechte ervaring met een kanaal kan ertoe leiden dat de burger terug switcht naar een ander kanaal. Dit is vooral van belang voor de ontwikkeling van de elektronische kanalen (aangezien dit veelal het voorkeurskanaal van de overheid is). Een consistente set aan ervaringen kan leiden tot gewoontes (zie Pieterson, 2009), waarin de burger onbewust geneigd is hetzelfde kanaal te kiezen voor alle interacties. Omdat de meeste burgers niet heel vaak gebruik maken van consulaire dienstverlening (zo vraag je een paspoort eens in de vijf jaar aan), is het lastig sturen op gewoonten binnen deze specifieke context. Wel is het, gegeven de ontwikkelingen in het kanaalgebruik, belangrijk de algemene gewoonten in het kanaalgebruik van burgers te monitoren.

5.2.2 Kanaalvoorkeuren

Hierboven ging het over de kanaalkeuze die mensen maken en hoe dat leidt tot het gebruik van kanalen. Het nu volgende gaat over kanaalvoorkeuren. Kanaalkeuze en kanaalvoorkeuren hangen samen, maar zijn niet hetzelfde. Zie bijvoorbeeld Figuur 3 met daarin duidelijk zichtbaar de verschillen tussen het kanaal dat men het vaakst kiest en het kanaal dat men het liefst kiest, gerangschikt naar opleidingsniveau.

KANAALVOORKEUREN VERSUS KANAALGEBRUIK

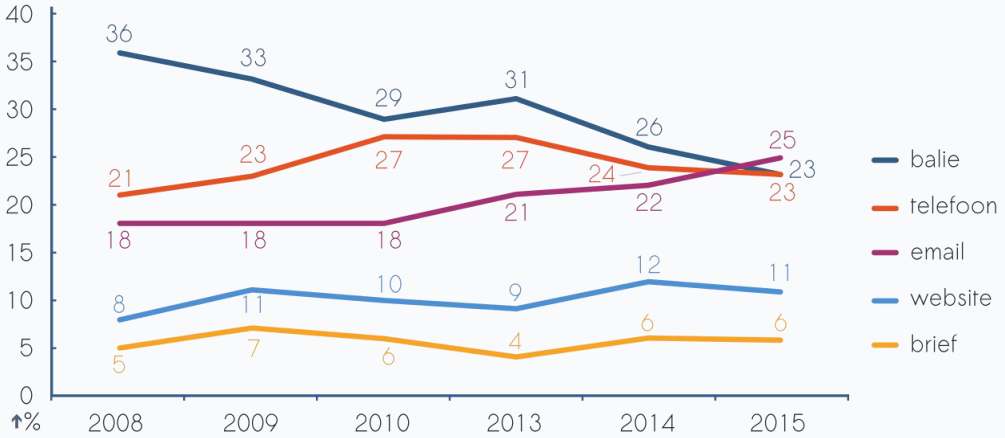


FIGUUR 3. KANAALKEUZE EN KANAALVOORKEUREN ONDER DE NEDERLANDSE BEVOLKING, EBBERS EN PIETERSON, 2017

Wel geldt dat hoe sterker iemands voorkeur voor het online kanaal is, hoe groter de kans is dat hij of zij dit kanaal ook daadwerkelijk kiest. Factoren die de kanaalvoorkeuren bepalen, geven daarmee een beeld van de mogelijkheden voor de consulaire online dienstverlening. Het is wel zo, dat kanaalvoorkeuren heel erg uiteen kunnen lopen (Lamberti, Benedetti & Chen, 2014). Een zichtbaar effect bij de toenemende digitalisering is dat de kanaalvoorkeuren van de Nederlandse bevolking zijn veranderd. In de afgelopen tien jaar heeft er een manifeste verschuiving plaatsgevonden van de 'traditionele' (persoonlijk en telefonisch) richting de 'elektronische' (website en e-mail) kanalen. Verder valt op dat jongeren liever via de website communiceren en ouderen liever via e-mail. Ook zien we dat op dit moment lager opgeleiden vaker de voorkeur geven aan meer traditionele kanalen dan hoger opgeleiden (Ebbers & Pieterson, 2017).

De voorkeur voor digitale kanalen is in het algemeen behoorlijk toegenomen. Toch zullen voor bepaalde vormen van dienstverlening vooralsnog traditionele kanalen nodig blijven. Zo geeft een meerderheid van de Nederlanders de voorkeur aan telefonische (of zelfs nog persoonlijke) dienstverlening op het moment dat vragen complexer worden. Ook, bijvoorbeeld, wanneer de snelheid om een zaak op te lossen van belang is, geeft men de voorkeur aan de telefoon (Ebbers & Pieterson, 2017). Hier komen de voorspellers van kanaalvoorkeur en voorspellers van de daadwerkelijk kanaalkeuze dus sterk overeen. Wat ook een sterke voorspeller is van de daadwerkelijke kanaalkeuze, is gewoonte. Men is gewoonweg gewend om iets op een bepaalde manier te doen en stapt niet zo snel over op een ander kanaal als daar niet een heel duidelijke reden voor is (Pieterson, 2009; Ebbers et al., 2016[B]).

Het jaarlijks I&O Research (Kanne, Holzman & Van der Hoeve, 2016) onderzoek naar het gebruik van Nederlandse overheidsdiensten, geeft een goed beeld van de ontwikkelingen van kanaalvoorkeuren in de tijd (zie Figuur 4).



FIGUUR 4. KANAALVOORKEUREN VOOR CONTACTEN MET DE (NEDERLANDSE) OVERHEID (KANNE ET AL., 2016)

Figuur 4 laat een interessant beeld zien van de ontwikkelingen van kanaalvoorkeuren voor contacten met de overheid. De voorkeur voor het gebruik van de balie (of face-to-face contact) daalt behoorlijk snel en tamelijk lineair. Dit komt, grotendeels, ten goede aan de voorkeur voor contact via e-mail. De voorkeuren voor contact via website en telefoon lijken min of meer constant te zijn. Hierbij moet echter aangetekend worden dat het hierbij gaat om de voorkeuren van burgers in Nederland. Deze voorkeuren zullen vergelijkbaar zijn met andere landen met een hoge mate van digitale ontwikkelingen. Landen met een lagere digitale ontwikkeling en andere communicatiecultuur laten andere patronen zien. Zo is de geneigdheid van burgers in Spanje en Italië (zie Pieterson, 2017) om digitale diensten van de overheid af te nemen aanmerkelijk lager dan in Nederland (en lager dan verwacht mag worden op grond van de algemene digitale adoptie). Een belangrijke verklaring daarvoor is het lagere vertrouwen van burgers in deze landen in de overheid. Het is dus inderdaad zo dat de voorkeur voor de digitale kanalen als geheel (zoals hierboven al gemeld) behoorlijk is toegenomen, maar als we dit uitsplitsen naar afzonderlijke kanalen is het beeld meer diffuus.

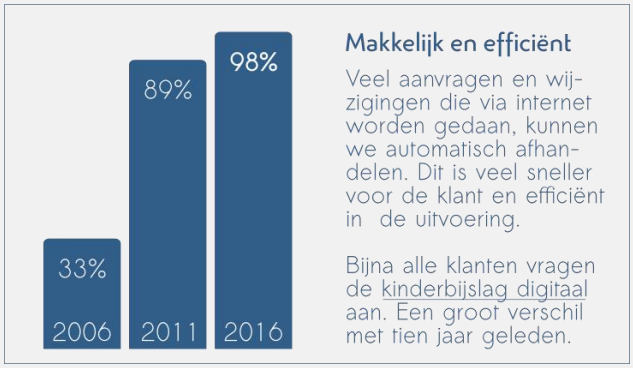
De verschillende onderzoeken maken duidelijk dat mensen, ook in de private sector (Seck & Philippe, 2013), echte multi-channelers zijn geworden en meerdere kanalen naast elkaar gebruiken. Deze 'mixed customers' (Vanheems, 2009) of 'multi-channel customers' (Seck & Philippe, 2013) gebruiken verschillende kanalen voor verschillende doelen en vaak gelijktijdig. Ze verwachten daarbij een naadloze ervaring te hebben over de verschillende kanalen heen. Dit heeft gevolgen voor de waardering van de dienstverlening (zie ook onder). Zo laten studies uit de private sector (zie bijvoorbeeld Seck en Philippe (2013)) zien dat de waardering voor het ene kanaal beïnvloed kan worden door een ervaring met een ander kanaal. Daarmee ontstaat uiteindelijk een convergentie van waardering over alle kanalen heen.

Wel vinden verschuivingen plaats in het kanaalgedrag; met andere woorden, het kanaalgedrag ontwikkelt zich in de tijd waarbij de verschuiving richting de digitale kanalen het sterkst is voor relatief eenvoudige diensten. Van grootschalige substitutie, op kanaalniveau, van traditionele dienstverleningskanalen met elektronische kanalen is vooralsnog binnen de overheid in brede zin geen sprake, als gekeken wordt naar de autonome ontwikkelingen. De voornaamste uitzondering daarop is het geschreven kanaal (print/post). Voor de overige kanalen geldt dat de substitutie vooral plaatsvindt op dienstniveau. Substitutie op kanaalniveau vindt vooral plaats door (harde) kanaalsturing. Zo laten organisaties als de Belastingdienst en DUO zien dat het reduceren van het aantal fysieke locaties een belangrijke stimulans kan zijn in het reduceren van het aantal contacten aan de balie, zonder dat daar direct grote negatieve consequenties aan vast zitten.

Kanaalsturing bij de SVB

Een andere organisatie die de laatste +/- 10 jaar sterk geïnvesteerd heeft in de kanaalstrategie is de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Door a) sterk te investeren in de kwaliteit van de elektronische dienstverlening, b) continu en op veel punten te meten en c) de invoering van nieuwe producten en diensten te omlijsten met onderzoek, is de SVB erin geslaagd om een groot deel van de traditioneel papieren stromen richting het elektronische kanaal om te buigen.

Zo voerde het SVB in 2009 een gecontroleerd experiment (zie Van de Wijngaert, Pieterson & Teerling, 2009) uit, waarin twee groepen klanten die kinderbijslag moesten aanvragen een verschillende versie van de eerste brief van de SVB ontvingen. De controle groep kreeg de 'oude' brief waarin de optie geboden werd om zowel op papier als elektronisch aan te vragen, de experimentele groep werd gewezen op de elektronische aanvraag (en kreeg later alsnog de mogelijkheid tot op papier aanvragen). Het experiment was een succes, 80% van de aanvragers in de experimentele groep vroeg online aan, tegenover 37% in de controle groep.

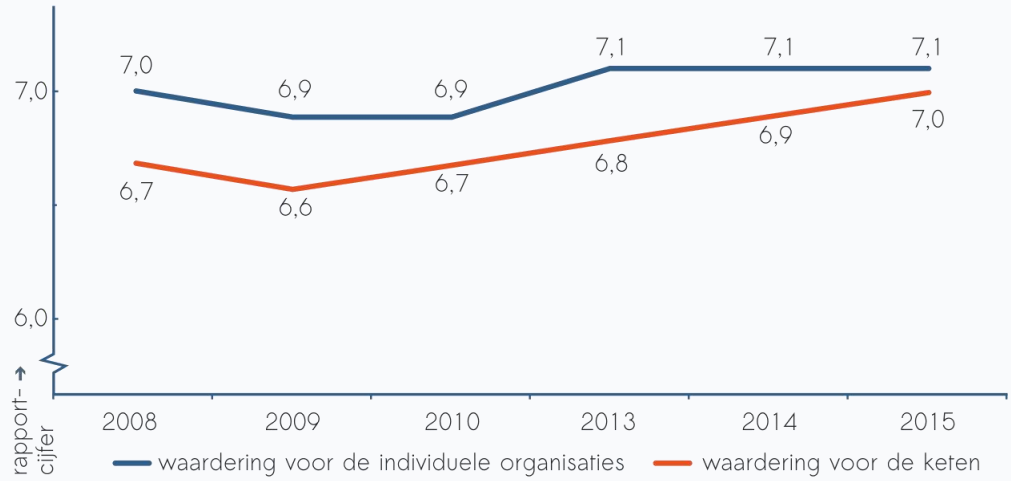


Daarnaast bleek er geen verschil te zijn in waardering voor de dienstverlening. Het experiment leidde tot een landelijke invoering van de nieuwe wijze van aanvragen en daarmee uiterst succesvolle kanaalsturing. Inmiddels vraagt liefst 98% van de klanten de kinderbijslag elektronisch aan.

5.2.3 Kanaal- / dienstevaluatie

Laatste onderwerp dat we behandelen is de waardering voor de dienstverlening en de dienstverleningskanalen. In Nederland vinden een aantal terugkerende onderzoeken plaats op het gebied van de waardering van overheidsdienstverlening. Zo wordt in het bovengenoemde onderzoek van I&O-research (zie Figuur 4) ook de waardering voor de dienstverlening van de overheid meegenomen. Het onderzoek laat zien dat de waardering behoorlijk constant is.

EVALUATIE DIENSTVERLENING | ONTWIKKELINGEN IN DE TIJD



FIGUUR 5. EVALUATIE OVERHEIDSDIENSTVERLENING (KANNE ET AL., 2016)

Iets soortgelijks zien we in andere onderzoeken. Zo laat de jaarlijkse benchmark 'Waar staat je gemeente[13]' zien dat de waardering voor de gemeentelijke dienstverlening als geheel behoorlijk stabiel is en zo rond de zeven schommelt. Andere onderzoeken, ook uit andere landen laten vergelijkbare cijfers zien. Zo laat de jaarlijkse American Customer Satisfaction Index (ACSI)[14] zien dat burgers een (omgerekende) tevredenheid hadden van een 7,05 in 2017 (vergeleken met een 7,03 in 2016). Vergelijkbare resultaten zijn gevonden in een verscheidenheid aan studies, op verschillende lagen van de overheid op verschillende momenten in de tijd voor verschillende diensten in verschillende landen, zoals Iran (Alizadeh & Kianfar, 2013), China (Xue, 2015) & Maleisië (Agus, Barker & Kandampully, 2007). Hierbij lijkt het ook weinig uit te maken of het om de dienstverlening als geheel gaat, of dienstverlening per groep van kanalen (zoals traditioneel vs. elektronisch). Een onderzoek uit het Verenigd Koninkrijk uit 2016 (Weerakkody, et al. 2016) komt omgerekend op een 7,68[15] als cijfer voor de tevredenheid met de dienstverlening van de (elektronische) overheid. Meerjarig onderzoek in de Verenigde Staten komt ook uit op een waardering van een 7,5 voor de elektronische dienstverlening van de overheid.[16] Wel zien we verschillen wat betreft specifieke kanalen en/of diensten. Zo wordt de omgevingsdienstverlening in Nederland gewaardeerd met een 5,7 (zie Pieterson, van der Geest & van Heerdt, 2018) en varieert de waardering al naar gelang het kanaal en de fase van het proces tussen een 5,4 en een 6,8. De online portalen van de Belastingdienst worden in een parallel lopende studie (Ebbers & Pieterson, 2017) beoordeeld met een cijfer tussen 7,18 en 7,29.

Het ene onderzoek is het andere niet[17]

De werkgroep '14010' (gemeentelijk KCC) van de gemeente Rotterdam werd in de zomer van 2016 geconfronteerd met een vervelende situatie. Een tweetal onderzoeken (Burgerpanel-enquête en KTO KCC) lieten erg verschillende oordelen zien over de klanttevredenheid met de (telefonische) dienstverlening, waarbij het KTO erg veel hoger scoorde dan het Burgerpanel. Vervolgonderzoek liet het volgende zien:

- Het KTO ging voornamelijk over de contacten in de eerste lijn en het Burgerpanel over het totale contact. Blijkbaar was men wel tevreden over de eerste lijn, maar niet over het totaal.
- De mate van opvolging in de tweede lijn liet te wensen over, daarmee leek de oplossing die in de eerste lijn geboden werd afdoende, maar bleek dat later niet te zijn.

De lessen:

- Hoewel een KTO een zeer nuttig en belangrijk instrument is, zegt het alleen iets over de dienstverlening die tot dan geboden is. Het KTO KCC vormde daarmee geen goede graadmeter voor de dienstverlening als geheel.
- Om de dienstverlening als geheel goed te kunnen beoordelen is daarom een meer holistisch beeld nodig dat over alle kanalen en alle processen gaat.

Het beeld dat ontstaat is behoorlijk consistent; daar waar de evaluatie op dienst- of kanaalniveau gemeten wordt, kan een behoorlijke variatie optreden al naar gelang het kanaal, de dienst, de respondentgroep, en/of de opzet van het onderzoek. Naarmate onderzoeken meer veelomvattend worden en gaan over meerdere kanalen, meerdere diensten en grotere populaties treedt convergentie op[18] richting het 'gemiddelde' rapportcijfer van een zeven. Deze bevinding resulteert in vraagtekens over de mate waarin de (hoog gewaardeerde) eerstelijns dienstverlening van DCV representatief is voor het geheel aan dienstverlening van de organisatie (zie ook hoofdstuk 6).

---

[13] ZIE HTTP://WAARSTAATJEGEMEENTE.NL

[14] ZIE HTTP://THEACSI.ORG

[15] HET ONDERZOEK KOMT TOT EEN GEMIDDELDE VAN EEN 5.38 OP EEN ZEVENPUNTSSCHAAL, OFTEWEL EEN 7,68 OMGEREKEND NAAR EEN TIENPUNTSSCHAAL.

[16] ZIE HTTPS://WWW.STATISTA.COM/STATISTICS/184361/US-CONSUMER-SATISFACTION-EGOVERNMENT/

[17] ZIE BURGERPANEL ROTTERDAM (2017).

[18] VERGELIJKBAAR MET HET WETENSCHAPPELIJKE FENOMEEN 'TENDENCY TOWARDS THE MEANS'.

5.3 Organisatieperspectief: kanaalontwikkelingen en strategie

Het gebruikersperspectief, zoals hierboven uitgewerkt, laat zien dat het kanaalgedrag van burgers grillig is en in bepaalde opzichten steeds diffuser wordt. Tegelijkertijd neemt daarbij de waardering voor de dienstverlening niet of nauwelijks toe. Hoe gaan overheden daarmee om? En wat doen overheden om de set aan dienstverleningskanalen zo in te zetten dat a) de dienst zo effectief mogelijk geleverd wordt, b) dat op zo efficiënt mogelijke wijze gedaan wordt en c) de klanttevredenheid daar zo min mogelijk onder te leiden heeft?

Het antwoord op deze vragen evolueert in de tijd. Deze evolutie komt grotendeels door een tweetal factoren; de eerste is de technologische voortgang waardoor continu nieuwe kanalen ontstaan en bestaande kanalen evolueren. De tweede is de ontwikkeling van het kanaalgedrag, hetgeen deels bepaald wordt door de technologische ontwikkeling en deels de technologische ontwikkeling zelf stuurt. Hieronder zetten we deze ontwikkelingen kort uiteen.

5.3.1 Kanaalontwikkelingen

De technologische ontwikkelingen gaan snel en dat heeft tot een constant veranderend kanaallandschap geleid sinds de jaren 90 van de vorige eeuw. Dit uit zich in de eerste plaats in snel evoluerende kanalen. Denk aan websites die vroeger vooral bestonden uit (statische) tekst en nu interactief en multimediaal zijn. Het einde van deze ontwikkelingen is nog niet in zicht. Het toevoegen van kunstmatige intelligentie en robotisering is nog maar net begonnen en zal tot nieuwe verschijningsvormen leiden (Pieterson, Ebbers, & Madsen 2017). In de tweede plaats ontstaan steeds nieuwe kanalen en dit lijkt te gebeuren in elkaar opvolgende fasen. Volgens Pieterson, Ebbers en Madsen (2017) kunnen we een vijftal generaties van kanalen onderscheiden (zie Tabel 1) waarbij ongeveer elke 10 jaar een nieuwe generatie ontstaat.

Gen	*Periode*	*Label*	*Alternatieven*	**Voorbeeldkanalen**
0	<1990	Traditioneel	-	Persoonlijk (balie), telefoon, post (brief)
1	Jaren 90	Elektronisch	Digitaal, online	Website, e-mail
2	Jaren 00	Sociaal	Social media, Web 2.0, Government 2.0	Social media (e.g. sociale netwerk sites, (micro-)blogging, wikis)
3	Jaren 10	Mobiel	M-Government	Smartphones, responsieve sites, mobiele apps
4	Jaren 20	Robot	(Social) Robots, Robotisering	Chat & spraak robots, artificial intelligence, virtual & augmented reality

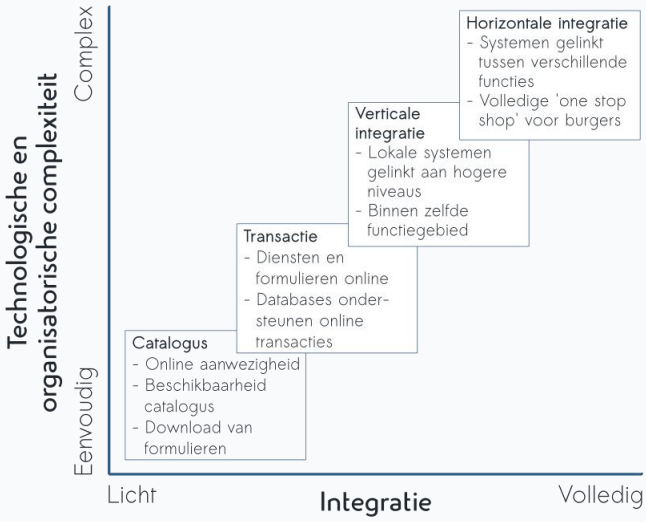
TABEL 1 GENERATIES VAN DIENSTVERLENINGSKANALEN (PIETERSON, EBBERS & MADSEN, 2017).

De eerste generatie aan kanalen noemen we ook wel de *traditionele* kanalen en hoofdzakelijk gaat het om de telefoon, persoonlijk contact aan de balie en geschreven communicatie (formulieren per post). Dit zijn de kanalen die gebruikt werden voor overheidsdienstverlening tussen de jaren 20 van de vorige eeuw en begin jaren 90. Hoewel in die periode ook andere kanalen (denk bijvoorbeeld aan de fax of telex) in zwang kwamen, werden deze nooit grootschalig gebruikt voor dienstverlening aan burgers (in tegenstelling tot bijvoorbeeld het bedrijfsleven). DCV richt zich vooralsnog vooral op de inzet van telefoon als belangrijkste van de traditionele kanalen. Het aantal fysieke locaties is in de laatste jaren gereduceerd en (in parallel met andere overheden) wordt er gestreefd naar een terugdringing van de papieren stromen.

De tweede generatie van kanalen ontstond begin jaren 90 toen communicatie via elektronische netwerken (en dan vooral het Internet) opkwam. De voornaamste kanalen die ontstonden waren e-mail en websites. Hoewel vooral websites sterk geëvolueerd zijn sinds de jaren 90, kennen deze kanalen inmiddels een zekere (constante) volwassenheid. Binnen DCV wordt e-mail wijdverbreid aangeboden als (communicatie)kanaal. De websites hebben een sterk informatiegericht karakter. In termen van het evolutiemodel van de elektronische overheid van Layne en Lee (2001), bevindt de (eigen) dienstverlening van DCV zich voornamelijk in het laagste

en een-na-laagste niveau[19] (zie ook Figuur 6 hieronder).

EVOLUTIE EGOVERNMENT



FIGUUR 6. EVOLUTIE ELEKTRONISCHE OVERHEID (LAYNE & LEE, 2001).

De derde generatie van kanalen bouwde voort op de tweede generatie en kenmerkt zich door de opkomst van sociale netwerken en kanalen die gebruik maken van kenmerken van de voorgaande kanalen. Waar ze zich in onderscheiden is het sterk sociale karakter. Hoewel deze kanalen vaak onder de noemer 'social media gevat worden, moeten we opmerken dat het in werkelijkheid om een grote verscheidenheid aan verschillende kanalen gaat. Zo zijn social media applicaties als Facebook, WhatsApp, LinkedIn, Instagram en Snap verschillend in functionaliteit, doelgroep en gebruik. DCV, op dit moment, biedt alleen in beperkte zin Twitter als kanaal aan. Gebruik van Twitter als kanaal is beperkt onder de populatie en daarnaast is de vertegenwoordiging onder de populatie scheef (richting hoger opgeleiden). In vergelijking met andere overheden (met een uitvoerende rol), is de inzet van social media bij DCV beperkt.

De vierde generatie kanalen is vergelijkbaar met de derde gezien het feit dat het vooral voortbouwt op dezelfde (internet)technologieën. In deze generatie staat het mobiele aspect centraal. Mobiele kanalen kwamen vooral in opkomst door verbeteringen in (mobiele) netwerktechnologie en de opkomst van smartphones waardoor hele ecosystemen van mobiele applicaties (Apps) ontstaan zijn. Het gebruik van mobiele Apps bij de overheid is vooralsnog beperkt. Dat geldt zowel voor overheden[20] in Nederland als daarbuiten en wanneer Apps worden ingezet is dat veelal in informatieve zin. De Reisadvies App van BZ past binnen de ontwikkelingen en gegeven de tijdige ontwikkeling van het kanaal kan gesteld worden dat BZ daarmee in de voorste regionen meespeelt wat betreft het inspelen op de mobiele ontwikkelingen. De App is met zo'n 225.000 installaties (zie ook het volgende hoofdstuk) tamelijk populair en biedt derhalve qua aantal installaties potenties om meer diensten via mobiele kanalen aan te bieden.

De vijfde en nieuwste generatie kanalen, van sociale robots, is relatief nieuw en wordt nog niet grootschalig toegepast. Kenmerk van deze generatie is dat ze, wederom, voortbouwt op internettechnologieën, gecombineerd met big data en slimme algoritmes (die uiteindelijk tot kunstmatige intelligentie kunnen leiden). De voornaamste kanalen binnen deze generatie die nu toepassing beginnen te vinden zijn chatbots en conversational bots. Toepassingen hiervan binnen de overheid zijn nog niet wijdverbreid, maar er lijkt potentie te zijn, vooral in eerste

[19] ZIE OOK DE BELEIDSANALYSE VOOR EEN MEER INFORMATIE OVER DIT PUNT.

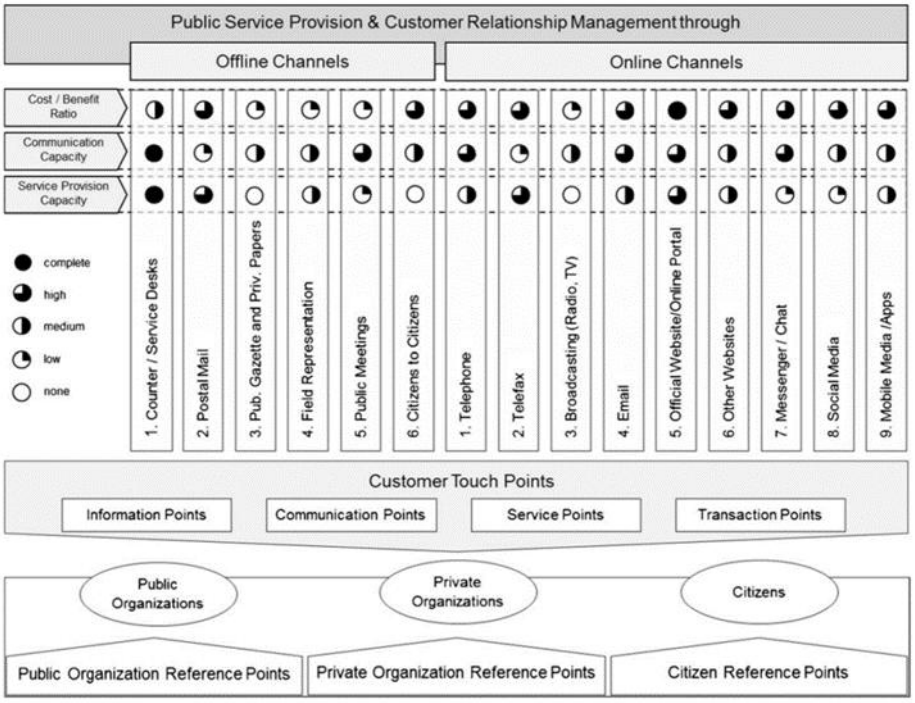
[20] ZIE HTTPS://WWW.LINKEDIN.COM/PULSE/APPSBIJGEMEENTENHOEPOPULAIRZIJN-ZE-EIGENLIJK-WILLEM-PIETERSON/ VOOR EEN OVERZICHT VAN GEMEENTEN IN NEDERLAND EN OVERHEDEN DAARBUITEN.

instantie in aanvulling op bestaande kanalen (zo kunnen chatbots in principe eenvoudige vragen van KCC's overnemen), maar in de toekomst kunnen zij wellicht ingezet worden als substituut van andere kanalen.

Dit beknopte overzicht van de ontwikkelingen in het kanaallandschap leert ons een aantal zaken:

- **Het aanbod van kanalen neemt toe**
  Het aantal kanalen dat beschikbaar is voor organisaties neemt (nog steeds) toe. Dit creëert de vraag welke kanalen wel en welke kanalen niet te gebruiken. Dit is in het algemeen een belangrijke vraag omdat een toename in het aanbieden van gebruiken leidt tot een toename in kosten. Elk kanaal vereist een specifieke (technische) infrastructuur en *resources* (Wirtz & Langer, 2016). Voorbeelden van dergelijke resources zijn de branding en marketing van het kanaal, veiligheid van het kanaal, bemensing en training van het personeel. De keuze voor het aanbod van kanalen wordt daarmee een strategische vraag die holistisch gevoerd moet worden om het juiste aanbod te kiezen.
- **Kanalen zijn verschillend in eigenschappen en gebruikers**
  Kanalen zijn erg verschillend in hun eigenschappen en daarmee de capaciteiten voor communicatie en dienstverlening (zie Pieterson, 2009). Wirtz en Langer (2016) geven een bruikbaar overzicht van een aantal kanalen en hun mogelijkheden voor informatievoorziening en dienstverlening. Het overzicht (zie Figuur 7 onder) illustreert dat dienstverleningskanalen verschillend zijn. Deze verschillen kunnen uitgenut worden voor het zo effectief en efficiënt mogelijk inrichten van dienstverlening. Hierbij is het dan wel zaak dat de kanalen goed afgestemd zijn op het (veranderende) kanaalgedrag van gebruikers (zie vorige paragraaf).

KANALEN EN HUN EIGENSCHAPPEN



FIGUUR 7. EIGENSCHAPPEN VAN KANALEN (WIRTZ & LANGER, 2016).

Het maken van keuzes over het kanalenaanbod en de afstemming van kanalen op elkaar is voor veel (overheids)organisaties een lastige uitdaging. Zo laat onderzoek van Dawes (2009) en Wirtz en Kurtz (2016) zien dat als overheden nieuwe kanalen gaan gebruiken, ze vaak de afhankelijkheden en overlap met bestaande kanalen vergeten. Hierdoor wordt het lastiger (bestaande) kanalen goed te onderhouden en neemt de druk op het management van de kanalen toe. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op dit thema.

5.3.3 Kanaalstrategieën

Perspectieven op kanalen en hoe om te gaan met kanalen hebben zich in de loop van de tijd snel ontwikkeld. In vergelijking met de jaren 80, voordat de eerste generatie elektronische kanalen zich aandiende, werd er niet veel aan kanaalmanagement gedaan. Dit veranderde in de jaren 90 toen zich nieuwe kanalen aandienden en zo rond de eeuwwisseling kwam het denken in termen van multi-channel management in opkomst. Door de tijd heen hebben zich fasegewijs zes -min of meer op elkaar voortbouwende- strategieën van kanaalmanagement ontwikkeld. Deze verschillen in hun perspectief of het kanaal, de interactie met de burger en de mate van integratie in de organisatie, onderliggende IT-systemen, processen en het gebruik van data. Hieronder worden deze fasen verder toegelicht (Figuur 8).

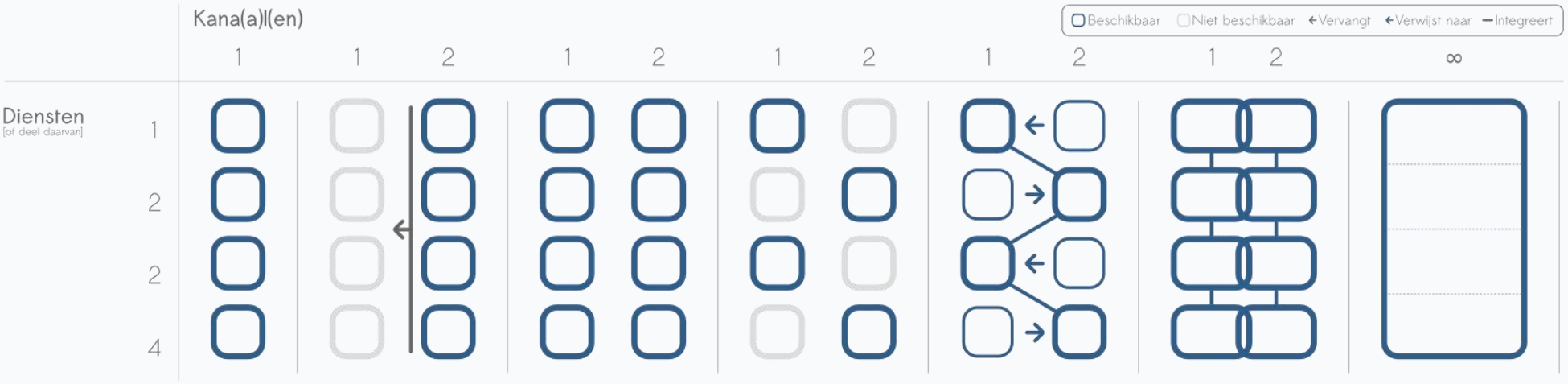
De eerste strategie (of perspectief op kanalen) is dat van de **vervanging**. De centrale gedachte hierachter is dat kanalen substituten voor elkaar zijn. Zodra een nieuw kanaal zich aandient heerst vaak een utopische inschatting van de mogelijkheden van elk nieuw kanaal, waarbij de mogelijkheden van dat kanaal veelal overschat worden (zie Pieterson, Ebbers & Madsen 2017 voor een overzicht). Met name bij de opkomst van websites en de daarmee gepaarde elektronische dienstverlening was het optimisme bij overheden groot. In zekere zin is dat optimisme nog steeds zichtbaar in het beleid van de Nederlandse landelijke overheid. Het beleid van de (centrale) Nederlandse overheid gericht op dienstverlening aan de burger is (en was) voornamelijk gericht op de ontwikkeling van de elektronische dienstverlening. Zo stond in het programma “Elektronische Overheid” uit 1998 de ontwikkeling van online diensten centraal en was de doelstelling om 25% van alle diensten online aan te bieden in 2002. Meer recent was het programma Digitaal 2017 (uit 2014) waarin het doel was om 100% van alle diensten online aan te bieden in 2017, waarbij nog steeds een gedachte heerst dat online dienstverlening beter is en derhalve de online dienstverlening de traditionele dienstverlening kan vervangen.

Vervangingsstrategie bij het UWV

Het UWV is een voorbeeld van een organisatie die zich in de eerste helft van dit decennium sterk gericht heeft op de vervangingsstrategie (zie ook Pieterson, 2017 voor een beschrijving). Vanwege de economische crisis en de daarmee gepaard gaande verhoging van de werklast voor de organisatie (hogere werkloosheid) en reductie in middelen (bezuinigingen), maakte de organisatie de keuze om de elektronische kanalen tot speerpunt van de dienstverlening te maken. Klanten van de organisaties werden gepusht om in eerste instantie alles online te doen en pas na 3 maanden bestond de optie tot een meer persoonlijke begeleiding.

Hoewel deze aanpak uiterst effectief was in het realiseren van de bezuinigingsdoelstelling én het sturen van de klanten van de organisatie naar de elektronische kanalen, kwam er kritiek op de strategie. Voornaamste kritiekpunt is het gebrek aan persoonlijk contact, indien nodig, voor kwetsbare groepen mensen gedurende een moeilijke tijd in hun leven. De nieuwe topman in 2015 belooft verbetering[21] en een herbezinning op de kanaalstrategie.

[21] ZIE HTTPS://WWW.VOLKSKRANT.NL/ECONOMIE/TOPMAN-UWV-WEER-PERSOONLIJK-CONTACT-MET-WERKLOZE-NODIG~A4135960/



Kanaal Klassificering	Single Channel		Multiple Channel	Multi-Channel			Omni Channel
				Cross-Channel			
Kanaal Strategie	—	Replacement [vervangend]	Parallel	Supplemental [aanvullend]	Integrated [geïntegreerd]	Blended [gemengd]	Holistic [holistisch]
Voornaamste Eigenschap	—	Nieuwe kanalen maken oude kanalen overbodig vervanging vindt plaats	Alle diensten via alle kanalen in parallel	Bepaalde diensten aangeboden via bepaalde kanalen	Kanalen verwijzen naar elkaar en garanderen naadloze overgang in klantreis	Kanalen in toenemende geïntegreerd en kunnen gelijktijdig gebruikt worden	Kanalen zijn volledig geïntegreerd en creëren een naadloos dienstverleningsproces
Organisatorische Integratie	geen	geen	geen	laag [coördinatie]	laag/midden [coordin/integration]	midden/hoog [coördin/integratie]	hoog [integratie]
Proces Integratie	geen	geen	geen	laag [coördinatie]	midden [coördin/integratie]	midden/hoog [coördin/integratie]	hoog [integratie]
Systeem Integratie	geen	geen	geen	geen/laag [coördinatie]	midden/hoog [coördin/integratie]	hoog [coördin/integratie]	erg hoog [integratie]
Data Integratie	geen	geen	geen	geen/laag [coördinatie]	midden/hoog [coördin/integratie]	hoog [coördin/integratie]	erg hoog [integratie]

Figuur 8. Overzicht Kanaalstrategieën

Een ander perspectief is dat van de **parallelle positionering**, waar de gedachte is dat kanalen gelijkwaardig zijn en naast elkaar moeten of kunnen bestaan om alle klantpopulaties goed te bedienen. Onderzoek naar de kanaalstrategieën van *public employment services* in Europa (zie Pieterson 2014, 2017) laat zien dat verschillende organisaties de voorkeur geven aan deze strategie, vooral vanwege twee redenen:

1. De gedachte dat het klantgericht is om burgers meerdere keuzeopties te bieden om diensten af te nemen;
2. De noodzaak om meerdere kanalen in stand te houden door lage adoptie van elektronische kanalen en/of sterk gefragmenteerde kanaalgedragingen.

In dit perspectief is nauwelijks (front-office) integratie tussen de kanalen. Kanalen worden meestal zelfstandig gemanaged en aangezien het kanaal veelal onderdeel is van het hele dienstverleningsproces, is afstemming en regie over de kanalen heen ook minder noodzakelijk. Op dit moment lijkt deze strategie ten dele gevolgd te worden binnen DCV waarbij de verschillende kanalen veelal naast elkaar staan en afzonderlijk gemanaged worden.

Toen, vooral in de private sector, het besef doordrong dat kanalen verschillend zijn, ontstond een nieuw perspectief. De verschillende eigenschappen van kanalen kunnen gebruikt worden in het optimaliseren van de dienstverlening. Hiermee verschuift het denken van het hebben van 'meerdere kanalen' (multiple channel) richting een meer overkoepelend en geïntegreerd perspectief; 'multi-channel management'. We definiëren dit als volgt (zie ook hoofdstuk 1):

Het gebruik van meerdere dienstverleningskanalen binnen één dienstverleningsproces of het gebruik van verschillende kanalen voor verschillende dienstverleningsprocessen. Hierbij verwijzen de kanalen waar mogelijk naar elkaar (Pieterson, 2009).

De eerste uitwerking van multi-channeling vinden we in het **supplementele** perspectief waarbij specifiek de keuze gemaakt wordt om bepaalde diensten via bepaalde kanalen aan te bieden (voor bepaalde groepen). Een goed voorbeeld daarvan is dat veel organisaties de verplichting hebben om een afspraak online te maken waarna men vervolgens persoonlijk een dienst af moet nemen. Hoewel deze strategie, geredeneerd vanuit de eigenschappen van kanalen, een verstandige is, ontstaan er in de praktijk een aantal problemen (zie Ebbers et al, 2008). In de eerste plaats veronderstelt het dat de burger precies weet waar te zijn voor welke dienst. Dit werkt echter in de praktijk (gegeven de gewoonten en kanaalgedragingen van burgers, zie Pieterson, 2009) niet zo. In de tweede plaats biedt dit model geen voorzieningen voor meer complexe processen, zo kan het zijn dat een burger een bepaalde handeling in het ene kanaal moet doen, om vervolgens naar een ander kanaal te gaan om daar deels dezelfde handeling te moeten doen.

Ebbers et al, (2008) pleiten derhalve voor een **geïntegreerd** perspectief waarin kanalen zoveel mogelijk centraal gestuurd worden, vanuit een gedeelde back-office en waarin de klant naadloos van het ene kanaal naar het andere kanaal gestuurd wordt. Zo kunnen bijvoorbeeld gebruikers die vastlopen op een website, omdat ze informatie niet begrijpen of kunnen vinden, richting een chat of telefoonkanaal geleid worden. Dit doet daarmee nog steeds recht aan de gedachte dat kanalen verschillend zijn en deze verschillen uitgenut moeten worden, maar door de mogelijkheden tot kanaalsturing en *channel-switching* kan tevens een optimale klantreis gerealiseerd worden. Dit wordt ten dele toegepast binnen DCV, bijvoorbeeld in de wijze waarop de inhoud van Postenweb gebruikt wordt als input voor de customer service agents in het 24/7 CC. **Blending** als strategie borduurt verder op de geïntegreerde strategie en hierin wordt gepoogd om kanalen steeds meer samen te laten smelten. Voorbeeld van een blended approach is een chat-venster dat opent tijdens het browsen, waarbij de agent direct kan inspelen op acties van de klant. Een ander voorbeeld is co-browsing, waarbij een agent kan meekijken in het surfgedrag van klanten en ondersteuning kan bieden. In dergelijke scenario's vervagen de grenzen tussen de kanalen en vloeien kanalen steeds meer in elkaar over.

De laatste, en meest recente strategie borduurt hier verder op voort. In **omni-channel** benaderingen worden kanalen verder geïntegreerd en ontstaat een welhaast holistische aanpak van kanaalmanagement. Frost en Sullivan (2015) definiëren omni-channel als naadloze en moeiteloze klantervaringen van hoge kwaliteit die plaatsvinden binnen en tussen kanalen. Het garandeert dat data en context van het initiële contact meegenomen worden in volgende stappen en kanalen waarmee de inspanning van de klant naar beneden gaat. De klantinteractie verbetert en een meer gepersonaliseerde klantreis kan georganiseerd worden (Frost & Sullivan, 2015). Met een dergelijke aanpak is het mogelijk om zowel de klanttevredenheid te verhogen, de effectiviteit van de dienstverlening te vergroten en de efficiëntie van het proces te optimaliseren.

Uitdagingen zijn er echter ook. Hoe hoger het niveau van integratie van de kanalen in multi- of omni-channel aanpakken, hoe meer de eisen aan de (integratie van de) organisatie toenemen. Daar ontstaan vaak obstakels. Een studie van Gagnon et al. (2010) laat zien dat het aantal organisatieonderdelen dat betrokken is bij multi-channel dienstverlening een kritische voorwaarde voor succes is. Vooral in situaties waarin afdelingen in een 'gedwongen huwelijk' zitten is de cultuur van samenwerking en een gedeelde visie over de dienstverlening een kritieke succesfactor in het laten slagen van MCM. Daarnaast spelen factoren als de competenties en training van het personeel, de aard van het werk en de organisatie ervan een grote rol. Het goed organiseren van de *organisatie* is daarmee één van de belangrijkste aspecten voor goede multi-channeling. Helaas is dit ook één van de lastigste. Onderzoek van Pieterson (2017) laat zien dat fragmentatie en het bestaan van eilandjes één van de grootste uitdagingen is waar overheden tegenaan lopen bij het verbeteren van hun multi-channel dienstverlening.

Integratie op organisatieniveau is echter niet de enige uitdaging; naarmate de kanaalstrategie meer geïntegreerd wordt, nemen ook de eisen toe wat betreft:

- **Procesintegratie**
  Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het koppelen van processtappen en het afstemmen van de inrichting van processen tussen de verschillende proceseigenaren.
- **Systeemintegratie**
  Hierbij gaat het om het koppelen van de (IT) systemen die een rol spelen in de processen. Dit wordt eens te meer belangrijk omdat front-office kanalen steeds verder ingrijpen in de back-offices van organisaties.
- **Data-integratie**
  Dit betreft de data die nodig is om de kanalen te voeden, maar ook de sturingsinformatie die nodig is om a) kanalen goed af te stemmen op de gedraging van de klant, b) kanaalsturing toe te passen en c) de dienstverlening en kanalen goed te kunnen evalueren.

Hierbij gaat het niet alleen om de diverse vormen van integratie binnen de organisatie, maar ook tussen organisaties, bijvoorbeeld vanwege de toenemende samenwerking (en integratie) van overheidsorganisaties. Ook publiek-private samenwerking vindt steeds meer plaats (heel praktisch in dit geval de relatie tussen DCV en de EDV's). Het meer nadrukkelijk voeren van regie over de kanalen heen en het op meer strategisch niveau (zie hoofdstuk 2) zijn manieren voor DCV om een start te maken met deze integratie en te komen tot een meer succescolle omni-channel te komen.

Hoewel de aandacht voor elektronische dienstverlening binnen de overheid de afgelopen decennia aanzienlijk was, was de aandacht voor multi-channeling een stuk minder. Meeste aandacht voor multi-channeling was in het programma "Antwoord©" uit 2006. Centrale gedachte binnen dit project was om KCC's tot centrale spil van de (eerstelijns)dienstverlening te maken. Daarnaast was wel aandacht voor de integratie met andere kanalen en vooral met de online dienstverlening. Uiteindelijk is het concept nooit volledig gerealiseerd en is van (landelijke) volledige MCM geen sprake.

Multi-channel management bij DUO

Het belang van multi-channel management wordt steeds vaker door organisaties onderkend. Zo heeft de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) sinds jaar en dag een speciale Multi-Channel Manager[22] die belast is met de coördinatie tussen en integratie van kanalen. Door het creëren van een heldere visie, datagestuurd werken en een evolutionaire aanpak is DUO uitgegroeid tot één van de leidende (overheids)organisaties in Nederland wat betreft de efficiëntie en effectiviteit van hun kanaalaanpak.

5.4 Conclusie

We zien hier een parallel met BZ/DCV, ook hier geldt (zie de Beleidsanalyse) dat de focus veel meer gelegen heeft op de ontwikkeling van de afzonderlijke kanalen en veel minder op de integratie van de kanalen en/of het management over de verschillende kanalen heen. DCV lijkt niet de keuze gemaakt te hebben voor een specifieke kanaalstrategie en in de praktijk lijkt de kanaalstrategie van DCV op een mix tussen het parallelle en (deels) geïntegreerde perspectief. Wat betreft de situatie van DCV leert deze beknopte beschrijving van multi-channel management ons daarnaast het volgende:

1. **Multi-channeling als strategisch thema**
   Naarmate het aanbod van kanalen toeneemt en de inrichting van kanalen meer volwassen wordt, wordt het management van kanalen een meer strategisch thema. Hierbij gaat het onder meer om vraagstukken rondom a) investeringen (welke kanalen aan te bieden), b) organisatorisch management (vormgeven van coördinatie en integratie) c) management van processen, data en IT (zoals eigenaarschap en samenwerking) en d) de samenwerking met externe partijen rondom de front-office. De vraagstukken worden steeds complexer en worden daarmee strategisch meer belangrijk. In de context van DCV is dat eens te meer belangrijk gezien de toekomstige ambities (zoals de ontwikkeling van het Loket buitenland). Om een goed multi-channel beleid te voeren, is het derhalve aanbevelenswaardig om multi-channeling tot een meer strategisch thema te maken, daarnaast kan het voeren van meer regie over de kanalen heen een goed middel zijn om deze integratie gaandeweg te realiseren.
2. **De rol van klantdata lijkt vooralsnog beperkt.**
   Kanaalvoorkeuren en kanaalgebruik veranderen tamelijk snel en worden daarnaast steeds meer gefragmenteerd. Deze fragmentatie wordt deels veroorzaakt door een toename in het kanaalaanbod. Om de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening te waarborgen is het hebben van sturingsinformatie derhalve van toenemend belang. Daarnaast is het van belang om relevante gegevens te hebben over de percepties van klanten en de waardering van de dienstverlening. Dit om ook te kunnen sturen op de klanttevredenheid. Hierbij volstaat het niet om zeer beperkt te meten (bijvoorbeeld binnen één kanaal) teneinde daarmee uitspraken te kunnen doen over de dienstverlening als geheel. Het is niet waarschijnlijk (zoals we hierboven zagen) dat één kanaal een representatief beeld geeft over het gehele kanaalaanbod (zie ook het volgende hoofdstuk voor een verdere analyse hiervan).
3. **De noodzaak tot vernieuwing**
   De ontwikkelingen in het kanaal- en dienstverleningslandschap gaan ontzettend snel en in het voetspoor daarvan ontwikkelt ook het gedachtegoed rondom kanaalmanagement zich snel. Elk nieuw kanaal leidt daarbij tot de vraag of het ingezet moet worden, met de daarbij gepaard gaande vraag of klanten het kanaal zullen adopteren. Dit verlangt in toenemende mate dat de organisatie in staat is vooruit te kijken en op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen. Kijkend naar het verleden en de snelheid waarmee DCV nieuwe ontwikkelingen oppikt, kunnen we niet anders dan concluderen dat DCV in veel gevallen niet tot de

[22] VOOR EEN BEKNOPTE CASE-STUDY, ZIE HIER: HTTPS://WWW.CUSTOMERCONTACT.NL/WP-CONTENT/UPLOADS/2014/04/STRATEEG-JAN-KOUIJZER-DUO.PDF

voorhoede behoort (met uitzondering, zoals aangegeven, van de Reisadvies App). Gegeven de ambitie om te komen tot excellente dienstverlening en modernisering, is een meer vooruitkijkende houding aan te bevelen.

4. **Regie en integratie**
   Zoals in het eerste punt aangegeven, wordt multi-channeling een steeds meer strategisch thema. Daarbij gepaard gaande bestaat de noodzaak tot coördinatie en integratie van de organisatie, processen, systemen en data. Op zijn minst vereist dit dat, op meer operationeel niveau, regie gevoerd wordt over de kanalen heen indien de organisatie ambieert om een meer geïntegreerde multi-channel strategie te voeren. Hiervan lijkt binnen DCV op dit moment sprake te zijn. Het lijkt dan ook aan te bevelen om de regiefunctie over de kanalen heen te versterken.

6 Secundaire data-analyse

In dit laatste hoofdstuk voeren we een beperkte secundaire data-analyse uit. Dit betekent dat we door de organisatie verzamelde en gebruikte data opnieuw bekijken en daar onze interpretatie aan geven.

6.1 Achtergrond en opzet

Zoals elke organisatie verzamelt ook DCV informatie op het gebied van dienstverlening. Deze data kan gebruikt worden om inzichten te genereren op het gebied van dienstverlening en (in lijn met wat geschetst is in het vorige hoofdstuk) gebruikt worden bij het verbeteren van de kanaalinrichting en het toepassen daarvan. Voorwaarden daarvoor zijn echter (onder meer):

- Consistentie in definitie (denk bijvoorbeeld aan concepten als 'snelheid van het contact');
- Consistente meeteenheden (zoals bijvoorbeeld het vastleggen van gegevens per week of maand);
- Consequent meten (bijvoorbeeld het elke maand meten en niet eens per kwartaal);
- Het aggregeren van deze data in een centraal systeem zodat data op globaal niveau geanalyseerd kan worden en verschillende variabelen (zoals kanalen) vergeleken kunnen worden.

Van dat laatste lijkt binnen DCV geen sprake. Voor zover we dat kunnen nagaan, is er geen centrale plaats waar kanaal- en dienstverleningsdata verzameld wordt. Data over alle kanalen wordt dan ook niet gebruikt om (regelmatig) sturing toe te passen of inrichtingskeuzes te maken over alle kanalen heen.

De mate varieert waarin per kanaal gemeten wordt. Zo lijkt van de balies niet precies gemeten te worden hoeveel bezoekers er zijn en wat deze daar komen doen. Datzelfde geldt voor de intermediaire kanalen; er lijkt geen continue datastroom te komen van de EDV's met voor DCV relevante gegevens over aantallen bezoekers, duur van de bezoeken, aantal fouten en klachten, etc. Voor de website(s) zijn wel gegevens beschikbaar, maar deze lijken zich vooralsnog te beperken tot eenvoudige 'clicks' en 'visits', paden lijken niet te worden gevolgd en zoek- en clickgedrag lijken niet dieper te worden geanalyseerd.

Het meest uitgebreid en volwassen lijkt de dataverzameling binnen het 24/7 CC. Niet alleen worden een aantal kenmerken van de bezoeken (via zowel telefoon als e-mail) vastgelegd, ook wordt hier structureel de klanttevredenheid van de bezoekers gemeten (al geldt dat alleen voor de telefonische contacten). Hoewel Twitter (per maart 2018 zo'n 10400 volgers) ook deel uitmaakt van het 24/7 CC worden klantcontacten via dit kanaal niet structureel bijgehouden. Naast de gegevens van het 24/7 CC zijn ook van de Reisadvies App een aantal zaken (publiekelijk) beschikbaar.

In dit hoofdstuk bekijken we een aantal van de beschikbare gegevens van het 24/7 CC en de Reisadvies App en vergelijken we dit met een aantal gegevens die betrekking hebben op processen (zoals visum- en reisdocumentaanvragen). Deze analyse is niet volledig (het bleek niet mogelijk binnen de beschikbare tijd alle relevante gegevens te krijgen) en dient volledig ter ondersteuning van de in hoofdstuk 2 geschetste bevindingen.

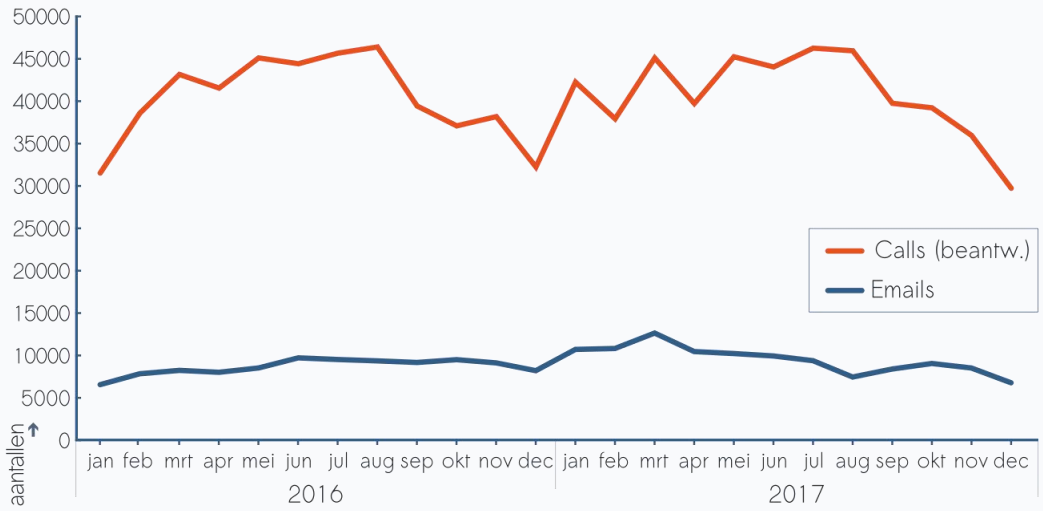
We gaan allereerst in op de data die opgeslagen wordt binnen het 24/7 CC en vervolgens werpen we een blik op de Reisadvies App.

6.2 Data 24/7 CC & aanvragen

Het 24/7 CC kwam in april 2015 online voor telefoon en in juni van dat jaar voor e-mail. In de eerste maanden was het verkeer (erg) beperkt. Zo werden in april 2015 19 telefoontjes gelogd, waarvan er 8 werden beantwoord. Dit kwam vermoedelijk vanwege de geringe ruchtbaarheid die in de opstartperiode aan het kanaal gegeven werd.

Om een goed beeld te geven van de ontwikkelingen in volume binnen het 24/7 CC geven we hieronder (Figuur 9) het overzicht van de jaren 2016 en 2017. Hierbij vergelijken we de beantwoorde telefoontjes en e-mails.

TELEFOON EN E-MAIL VOLUMES 24/7 CC

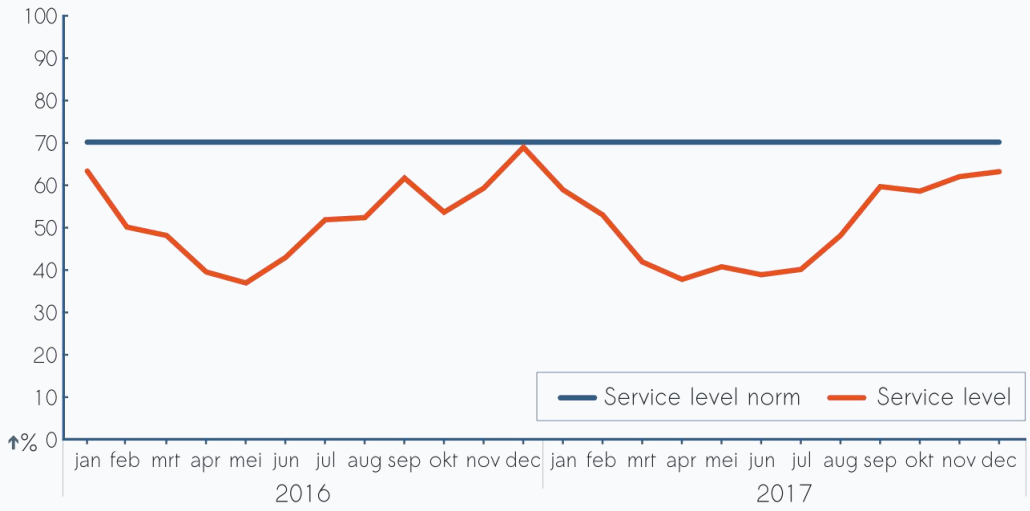


FIGUUR 9. BEANTWOORDE TELEFOONTJES EN E-MAILS IN HET 24/7 CC 2016-2017

Een viertal zaken valt op. De eerste is het relatief kleine volume e-mailberichten in vergelijking met het telefoonverkeer, waarbij het aantal e-mailberichten rond de 15-20% van het aantal telefoontjes schommelt. Vermoedelijk heeft dit te maken met de meer prominente wijze waarop het telefoonnummer gepromoot wordt. De tweede is de meer sterke (seizoens)variatie in het telefoonverkeer, waarbij het aantal telefoontjes richting de zomermaanden sterk groeit en vervolgens daalt in het najaar. Deze fluctuatie lijkt minder sterk voor e-mail. De derde is hieraan gerelateerd; daar waar het aantal telefoontjes daalt in december en januari van 2016/2017, gaat het aantal e-mailberichten juist in die maanden omhoog. De vierde is dat het volume telefoontjes in 2017 lijkt te dalen ten opzichte van 2016 (het maandelijkse gemiddelde is 2000 telefoontjes lager). Deze daling heeft vermoedelijk te maken met de lancering van de nieuwe website in 2017.

Wat vervolgens opvalt, is het serviceniveau in relatie tot de klanttevredenheid. Op dit moment is de servicenorm in het systeem dat contactgegevens bijhoudt dat 70% van alle telefoontjes binnen 30 seconden beantwoord dient te worden. Hoewel dit voor de organisatie nu niet als operationele doelstelling geldt (er dus ook niet op gestuurd wordt), geeft het mogelijk wel relevante inzichten die gebruikt kunnen worden ter evaluatie en ter verbetering in de toekomst. Vooralsnog lijkt deze servicenorm niet gehaald te worden. Over de gehele periode van 2016-2017 was het serviceniveau 51,4%, waarbij 2016 iets boven dit niveau zat (52,5%) en 2017 er iets onder (50,3%). In geen van de 24 maanden werd het target van 70% daadwerkelijk gehaald (Figuur 10). Hoewel deze servicenorm, zoals gezegd, geen operationele doelstelling is, biedt het wel een duidelijke kans ter verbetering van de telefonische dienstverlening, daarnaast kan het een bruikbare indicator zijn in aanvulling op de wel gebruikte gegevens over tevredenheid.

GESTELDE DOELEN EN BEHAALDE SERVICENORM 24/7 CC TELEFOON



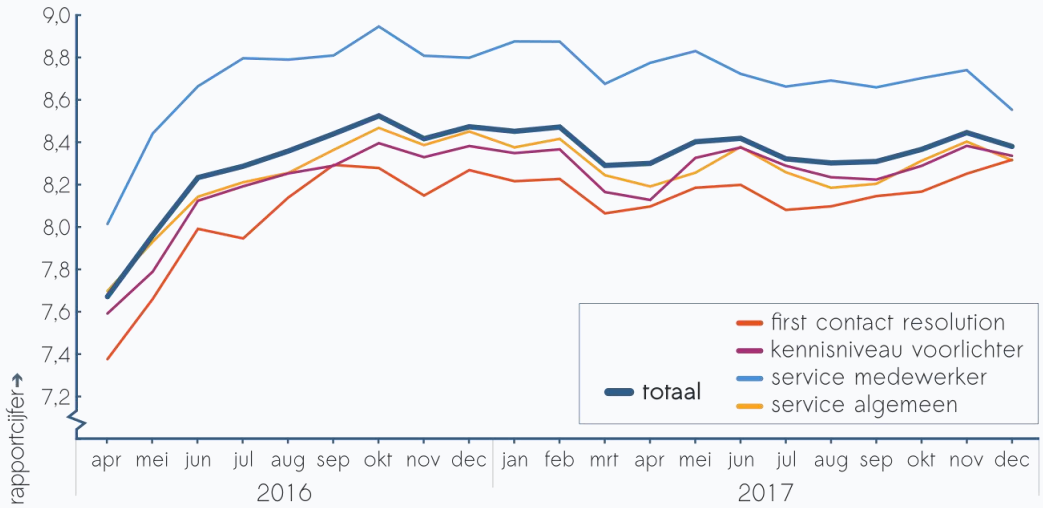
FIGUUR 10. DOELSTELLING EN GEREALISEERDE SERVICENORMEN 24/7 CC TELEFOONVERKEER.

De tevredenheid van klanten met de (telefonische) afhandeling is hoog. Tussen de 2% en 4% van alle 'bellers' (het onderzoek vindt alleen plaats binnen het telefonische deel) doet mee aan het doorlopende klanttevredenheidsonderzoek (KTO) en beantwoordt alle vier vragen. Deze vragen zijn:

1. Hoe beoordeelt u de wijze waarop onze voorlichter u heeft geholpen? (service medewerker)
2. Hoe beoordeelt u het antwoord dat u heeft gekregen op uw vraag? (first contact resolution)
3. Hoe beoordeelt u de kennis van de voorlichter over het onderwerp van uw vraag? (kennisniveau voorlichter)
4. Hoe tevreden bent u over de geleverde service? (service algemeen)

Het gemiddelde van de antwoorden op deze vragen leidt tot een totaaloordeel (Totaal). Het KTO wordt sinds april in het Nederlands afgenomen en later volgden KTO's in het Engels (juni 2016) en Frans en Spaans (november 2016). Hieronder (Figuur 11) geven we de cijfers voor de verschillende onderdelen en het totaal in de Nederlandse KTO (die niet sterk afwijkt van de andere talen) per april 2016 weer.

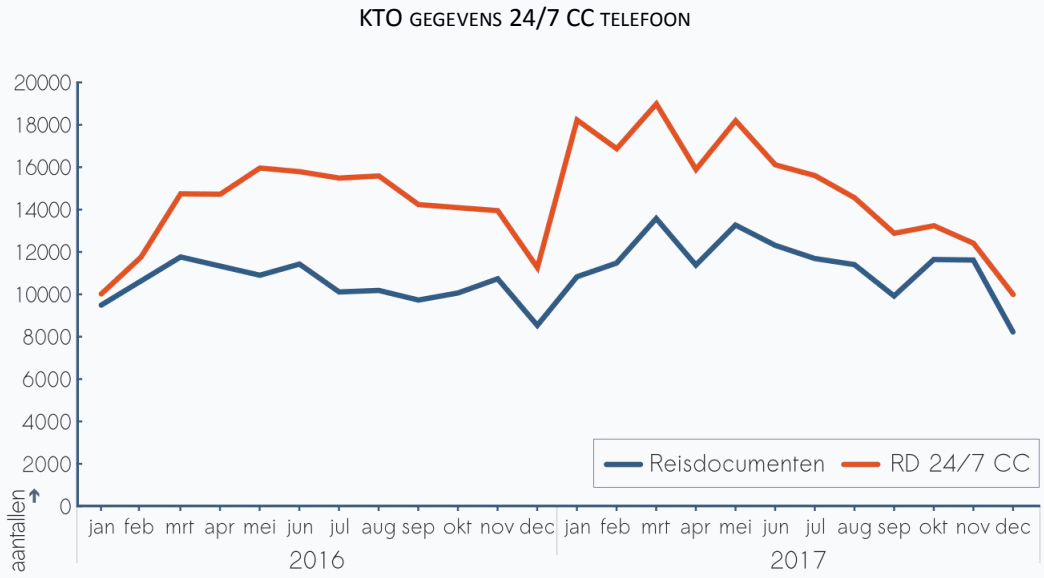
KTO GEGEVENS 24/7 CC TELEFOON



FIGUUR 11. UITKOMSTEN VAN HET DOORLOPENDE KTO 24/7 CC TELEFONISCH, NEDERLANDS PER APRIL 2016.

De figuur laat een tweetal relevante zaken zien. De eerste is dat de eerstelijns telefonische afhandeling op een zeer hoog niveau staat, na de opstart in april 2016. Op alle indicatoren scoort de organisatie hoog en het totaaloordeel schommelt continu rond de 8,5 (op een schaal van 1-10). De tweede is dat wel een vertekening plaatsvindt: het totaaloordeel wordt positief beïnvloed door het serviceniveau van de medewerkers (service medewerker). Alle andere indicatoren zitten onder het totaaloordeel. Hierbij moet benadrukt worden dat ook die indicatoren nog steeds (erg) positief beoordeeld worden.

Ook interessant, en relevant, is de koppeling tussen het inkomend verkeer in het 24/7 CC en de werkprocessen van DCV. Zo geeft de onderstaande figuur (Figuur 12) de maandelijkse aantallen aangevraagde reisdocumenten en contacten over datzelfde onderwerp weer:



FIGUUR 12. CONTACTEN OVER REISDOCUMENTEN (RD) EN AANGEVRAAGDE REISDOCUMENTEN PER MAAND 2016-2017

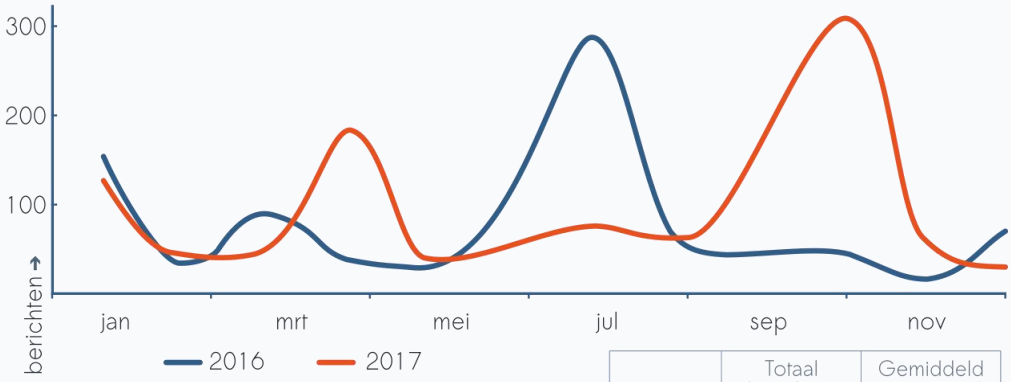
De figuur laat een sterke correlatie zien tussen het aantal aangevraagde reisdocumenten en het aantal contacten daarover in het 24/7 CC. Meer interessant is het gegeven dat er meer contacten zijn dan aanvragen reisdocumenten. Per aangevraagd reisdocument komen er ongeveer 1,3 contacten binnen. Ter vergelijking, in 2016 kwam per ingediende (particuliere) belastingaangifte 0,13 contacten binnen bij de Belastingtelefoon. Het aantal contacten per transactie lijkt daarmee hoog.

6.2.1 Twitter

Ook handelt het 24/7 CC verkeer af via Twitter. Zoals gemeld in paragraaf 6.1 heeft het kanaal per maart 2018 10.400 volgers. Het Twitter kanaal is sinds oktober 2011 in de lucht en hoewel we dus weten dat sinds die tijd zo'n 10.000 mensen het kanaal zijn gaan volgen, is niet te achterhalen wat de jaarlijkse groei is. Ook is (op dit moment) niet te achterhalen hoe vaak de Twitter handle (gebruikersnaam @247BZ) voor 2016 door gebruikers genoemd wordt (mentions). Ook is niet te achterhalen hoeveel direct messages er zijn. Wel weten we het aantal mentions in 2016 & 2017 (zie Figuur 13). Dat aantal lag in 2017 op gemiddeld 99 per maand, maar wel met aanzienlijke maandelijkse fluctuaties.

Ter vergelijking, het kanaal van de Belastingdienst heeft op dit moment ongeveer 53.000 volgers (April 2018), het UWV heeft er 34.100, het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft er 19.000 en het Ministerie van Defensie heeft er iets minder dan het 24/7 CC (9700). Gegeven de doelgroep lijkt het aantal volgers op Twitter van het 24/7 CC nog potentie tot groei te hebben. Dat geldt ook voor het aantal interacties via het kanaal.

AANTAL '@' MENTIONS IN 2016 & 2017

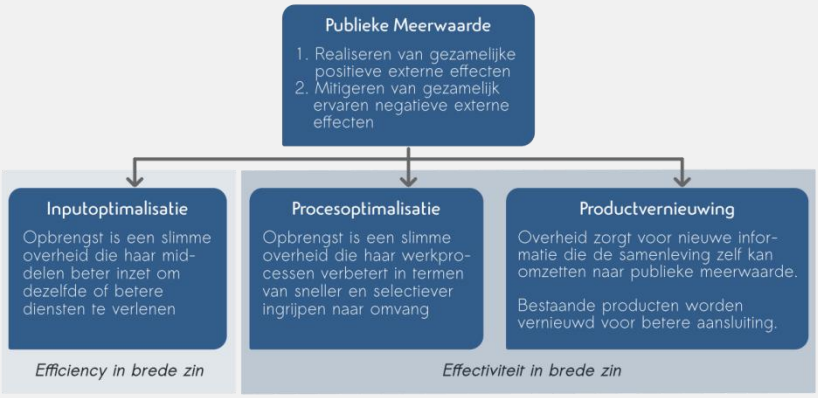


	Totaal berichten	Gemiddeld per maand
2016	940	78
2017	1190	99

FIGUUR 13. AANTAL BERICHTEN NAAR DE BZ TWITTER HANDLE IN 2016-2017

Datagestuurd werken in Utrecht

De gemeente Utrecht probeert zich om te vormen tot een 'datagestuurde gemeente'. De gemeente doet dit vanuit de gedachte dat het werken met data kan leiden tot meerwaarde voor het publiek. Onderstaand schema geeft weer hoe dit zich vertaalt in zowel een (potentiële) verbetering van efficiency, alsmede effectiviteit.



PUBLIEKE MEERWAARDE DOOR DATASTURING IN UTRECHT (BERENSCHOT, 2016).

Binnen deze transitie heeft de gemeente een aantal projecten gedefinieerd op verschillende beleidsterreinen, waarbij de aanpak gekenmerkt wordt door een tweetal aspecten:

1. Probleemgericht werken, waarbij het oplossen van concrete issues centraal staat. Dit vergt een multidisciplinaire aanpak die in lijn ligt met de nadruk in de literatuur om de overheid meer flexibel rond concrete vraagstukken te organiseren.
2. De rol van kennis en van het omzetten van data in kennis die gebruikt kan worden als belangrijk hulpmiddel in de organisatie.

Het project 'Betere Dienstverlening' is een van de projecten. Het is erop gericht om informatie uit alle kanalen te bundelen en gegevens over kwaliteit en tevredenheid centraal te bundelen. Hoewel nu nog een plan, is het een goede illustratie van een meer systematische aanpak van datagestuurd werken die ook relevant kan zijn voor DCV.

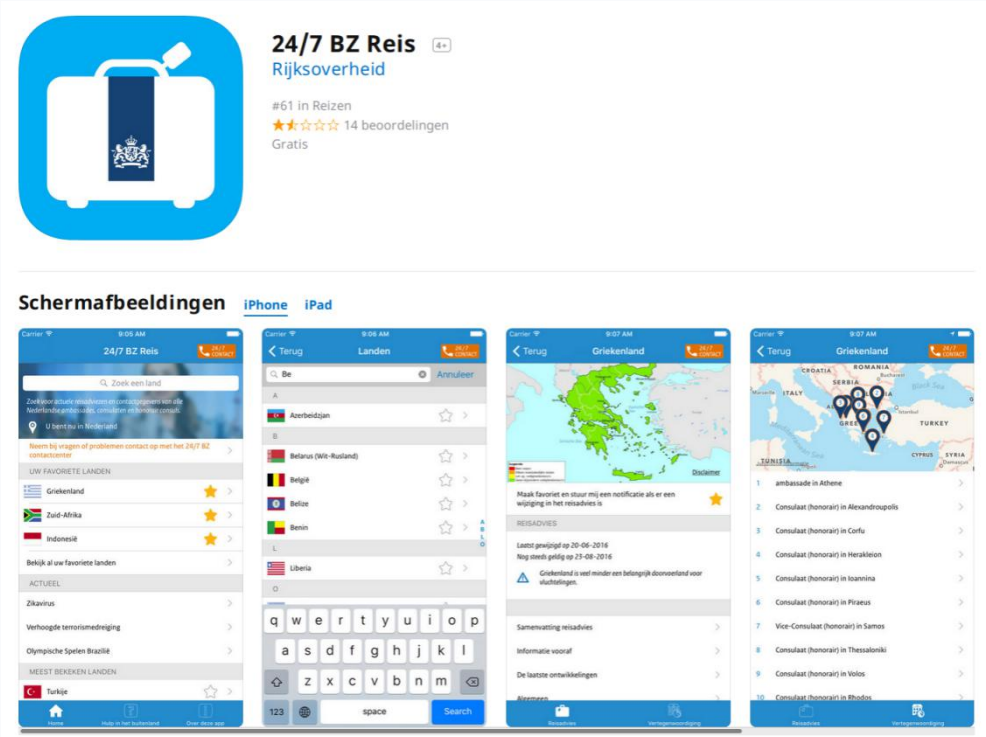
6.3 Reisadvies App

Een tweede onderwerp waar we nader op inzoomen is de Reisadvies App. Deze werd in veel van de gesprekken met stakeholders ook aangehaald als een van de successen van DCV in de laatste jaren.

Gegeven de populariteit van deze App lijkt dat succes gerechtvaardigd. Per juli 2017 was de App in totaal ongeveer 225.000 keer geïnstalleerd op smartphones via de Apple App store (~103.000) en Google Play store (~121.000). Dit was een groei van 50% ten opzichte van september toen het aantal installs op 150.000 stond. Van de Apple-installaties gebruikten ongeveer 115 mensen de App per dag, met positieve uitschieters tot boven de 1000 op bepaalde momenten in 2017.

Wat betreft gebruik lijkt de App dus inderdaad een succes, maar wat betreft waardering? Aangezien geen KTO onder App-gebruikers wordt uitgevoerd zijn er geen directe gegevens vanuit DCV beschikbaar. Wel verzamelen de "App Stores" van Apple en Android (Google Play) reviews en waarderingscijfers van gebruikers.

REISADVIES APP IN DE APPLE APP STORE



FIGUUR 14. REISADVIES APP IN THE APPLE APP STORE HTTPS://ITUNES.APPLE.COM/NL/APP/24-7-BZ-REIS/ID534520540?MT=8

De figuur hierboven (Figuur 14) is de pagina van de Apple App store waar de Reisadvies App kan worden gedownload. De screenshot geeft aan dat de App op nummer 61 staat van meest populaire Apps in de categorie reizen. Daarnaast geeft de pagina weer dat de gemiddelde waardering voor de App een 1,7 is (op schaal van 1 (laag) - 5 (hoog), uitgedrukt in aantal 'sterren'). Dit is geen positieve waardering en wordt mogelijk gekleurd door het relatief geringe aantal gebruikers dat een waardering geeft voor de App (slechts 14 in totaal).

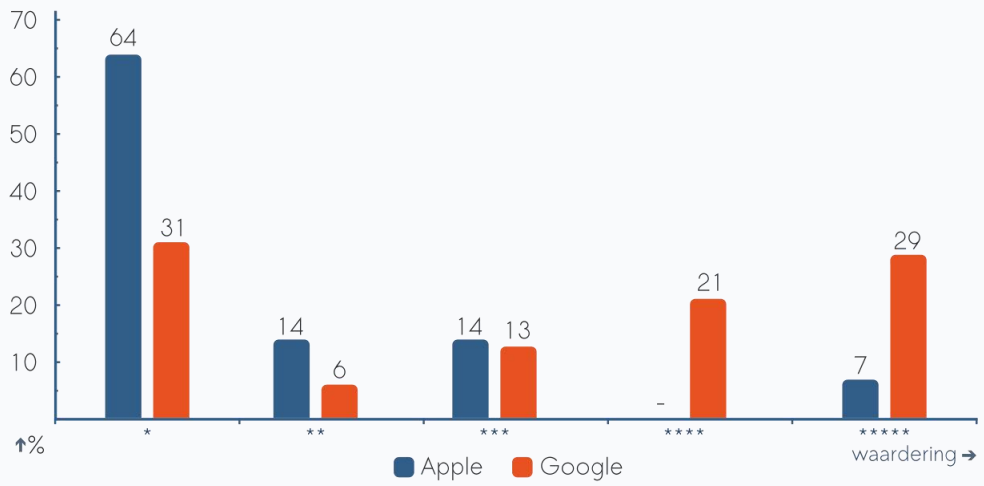
Het aantal beoordelingen voor de Android (Google) App is een stuk hoger[23]. In totaal geven 406 mensen een beoordeling voor de Android-versie van de App en de gemiddelde beoordeling is een 3,1 (wederom op een schaal van 1 - 5). Dit is een stuk hoger dan de Apple-versie en (zeer) licht positiever dan het middelpunt. De onderstaande figuur (Figuur 15) geeft van beide versies

[23] ZIE HTTPS://PLAY.GOOGLE.COM/STORE/APPS/DETAILS?ID=COM.PHONECASTSOLUTIONS.BZREISADVIES

van de App weer wat de spreiding is van de waarderingen over de verschillende categorieën).

De Android-gebruikers lijken derhalve een stuk positiever. De helft van de beoordelingen geeft de App 4 of 5 sterren (in tegenstelling tot 7% van de Apple-gebruikers). Maar ook hier valt veel te winnen. Ongeveer 31% van de Android-gebruikers geeft de App 1 ster. Hierbij lijkt het gros van de (1*) waarderingen te komen door het vaak crashen, het niet opstarten van de App, en in mindere mate door de (matige) kwaliteit van de informatie. De problemen lijken daarmee vooral van technische aard. Wel rijst daarmee de vraag in hoeverre de App 'excellente dienstverlening' levert.

SPREIDING BEOORDELINGEN REISADVIES APP



FIGUUR 15. REISADVIES APP IN THE APPLE APP STORE HTTPS://ITUNES.APPLE.COM/NL/APP/24-7-BZ-REIS/ID534520540?MT=8

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een (zeer) beperkte blik op beschikbare data van DCV geworpen. Deze oefening laat een aantal, in onze ogen, relevante zaken zien, namelijk de volgende:

- **Toegang tot en beschikbaarheid van data**
  Hoewel er veel data binnen DCV beschikbaar is, is de meeste data alleen beschikbaar in één of een beperkt aantal bronnen. Het ontbreekt aan een *repository* van data van waaruit geëvalueerd en gestuurd kan worden. Om deze reden kostte het tijd (en moeite) om alle gegevens verzameld en georganiseerd te krijgen. Dat leert ons, op hoger niveau, al de les dat het gebruiken van data, buiten het directe kanaal of de directe toepassing om, geen gemeengoed is binnen DCV.
- **Hoeveelheid data**
  Ook de hoeveelheid beschikbare data lijkt vooralsnog beperkt[24]. Met name wat betreft de persoonlijke en, in mindere mate, de online contacten is de hoeveelheid beschikbare data gelimiteerd. Dit geldt voor de 'harde' systeem data, maar nog veel sterker voor 'zachte' data over bijvoorbeeld de klanttevredenheid. Deze wordt op dit moment alleen gemeten over de eerstelijns telefonische contacten. Hoewel dit een goed beeld geeft van één van de belangrijkste kanalen, is het mogelijk geen representatief beeld van de dienstverlening als geheel (zie ook het voorbeeld op pagina 33).
- **Potentie van data**
  Ondanks dat we niet in staat zijn een compleet beeld te geven van alles dat er op kanaal- of dienstverleningsgebied gebeurt binnen DCV, denken we wel dat het een idee geeft van de

[24] HIERBIJ MAKEN WE BEWUST DE OPMERKING DAT MEER DATA BESCHIKBAAR IS DAN GEBRUIKT IN DEZE ANALYSE, MAAR VOLLEDIGHEID WAS DAARBIJ GEEN DOEL OP ZICH.

mogelijkheden die een meer intensieve data-analyse kan geven. De veelheid van contacten voor het aanvragen van reisdocumenten geeft te denken over de informatievoorziening rondom het aanvraagproces. En de fluctuaties van klantcontacten gedurende het jaar roepen de vraag op hoe dat beter gestuurd kan worden, bijvoorbeeld via de Reisadvies App.

- **Klanttevredenheid en validiteit conclusies**
  Het laatste punt heeft betrekking op de mate waarin de tevredenheid van klanten gemeten wordt. Het valt op, bijvoorbeeld in de gesprekken die gevoerd zijn, dat erg veel waarde wordt toegeschreven aan de tevredenheid van klanten met de dienstverlening van DCV. Hoewel we onderkennen dat de mogelijkheid bestaat dat alle klanten van DCV uitermate tevreden zijn met de dienstverlening van DCV, vragen we ons wel af of het huidige optimisme daarover gerechtvaardigd is. Hiervoor hebben we de volgende redenen;
  1. Op dit moment wordt de klanttevredenheid alleen gemeten over de telefonische contacten en alleen over de eerstelijns contacten. De beperkte dekking van de klantcontacten geeft daarmee mogelijk geen representatief beeld van alle contacten over alle kanalen.
  2. Daarnaast laten de evaluaties van de Reisadvies App zien dat niet iedereen onverdeeld positief is over de App. We zien dat aanzienlijke groepen gebruikers niet tevreden zijn met de App en het gemiddelde (over de beide App stores heen) schommelt rond een ‘neutraal’ oordeel. In ieder geval is dit een signaal dat niet alle klanten onverdeeld positief zijn.
  3. Een derde signaal wordt gevormd door de inzichten uit hoofdstuk 5, waar we ingingen op het klantgedrag en klantonderzoek (zie paragraaf 5.2). Daar zagen we dat a) een beperkt en kleinschalig onderzoek niet per definitie representatief is voor de dienstverlening als geheel en dat b) de onderzoeken naar de klanttevredenheid met overheidsdienstverlening in bredere zin meestal een lagere tevredenheid laten zien.

7 Bijlagen

7.1 Bijlage 1: gebruikte beleidsdocumenten

No.	*Naam*	*Datum*	*Opmerkingen / nummer / beschrijving*
1	Kamerbrief over consulaire dienstverlening in het buitenland	30-06-2011	DCM-024/2011
2	Vooronderzoek E-dienstverlening consulaire processen v1 0	24-10-2011	Elektronische dienstverlening binnen de consulaire processen. Vooronderzoek
3	Projectvoorstel E-dienstverlening consulaire processen	12-03-2012	Projectvoorstel Elektronische Dienstverlening consulaire processen. Plateau 1 en 2: zelfbediening reisdocumenten- en visumproces
4	PSA e-Dienstverlening	12-03-2012	Outline PSA e-Dienstverlening Consulair. De consulaire dienstverlening in de toekomst
5	Consulaire Diplomatie. Strategie 2013-2017	16-11-2012	Consulaire Diplomatie. Strategie 2013-2017 | 16 november 2012
6	Reactie Memo MenR op strategie consulaire dienstverlening	16-11-2012	Memo Strategie Consulaire Diplomatie 2013-2017 | 16 november 2012 Begeleidende memo + reactie op Strategie Consulaire Dienstverlening
7	Domeinarchitectuur DCM 0.9a	03-2013	Domeinarchitectuur DCM 2013 - 2017. Slimmer, moderner en efficiënter werken | Maart 2013
8	BC E-dienstverlening mei 2013	22-04-2013	Business Case Project: E-diensten – Internetaanvraag visa + reisdocumenten
9	BZ 2013 Voor Nederland Wereldwijd	28-06-2013	Voor Nederland, wereldwijd Samen werken aan toonaangevende diplomatie
10	Operationalisering Strategie Consulaire Diplomatie DCM veranderprogramma versie 4 september 2013	04-09-2013	Operationalisering strategie Consulaire diplomatie: Missie, (hoofd) doelstellingen en veranderprojecten/- trajecten
11	Advies e-Dienstverlening door BZ	01-2014	Electronische dienstverlening (e-Dienstverlening door BZ)
12	BC Herinrichting Reisdocumentenproces	23-05-2014	Business Case Herinrichting ondersteuning en expertise reisdocumentenproces Ministerie van Buitenlandse Zaken
13	BC 24-7 DCV 2014 Uitwerking Business Case 247 Contact Center	06-11-2014	Business Case: 24/7 Contact Center
14	BC E-Betalen	11-02-2015	Business Case e-Betalen. Onderdeel van het project e-Dienstverlening
15	BC vervanging IEBS	17-06-2015	Business Case Vervanging IEBS Concept
16	Onderzoek Loket van de Toekomst DCV v1 2	23-07-2015	Loket van de Toekomst. Onderzoek Front Office processen DCV
17	2015 Tussenbalans	30-11-2015	Strategie Consulaire Diplomatie: Een Tussenbalans Veranderprogramma DCV 2013 - 2017
18	Beoordelingsmemo Postenweb.	27-01-2016	Beoordelingsmemorandum (voor non-ODA activiteiten). Gevraagd besluit 28546 Vernieuwing Postenweb op het Platform Rijksoverheid Online
19	I-Strategie BZ 2016-2019	13-04-2016	I-STRATEGIE BZ 2016-2019 Aansluiten op de wereld van morgen
20	Evaluatie pilot EDV en paspoorten	17-02-2017	Mid-term evaluatie pilot inzet EDV in het paspoortproces
21	Eindbalans Modernisering	23-03-2017	Modernisering Consulaire Diplomatie; Rapportage 2013-2017 en plan 2017-2020
22	Memo Modernisering Consulaire Diplomatie	23-03-2017	Memo modernisering Consulaire Diplomatie Hoort bij: Modernisering Consulaire Diplomatie; Rapportage 2013-2017 en plan 2017-2020
23	Memo. Takenanalyse Herinrichting Front Office 2020	31-03-2017	Takenanalyse Herinrichting Front Office 2020 n.a.v. Ambassadeursconferentie 2017
24	FOBO2020	03-07-2017	Plan van Aanpak Programma front-office Backoffice (FOBO) 2020 Het loket van de toekomst met een modern backoffice
25	Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021	10-102017	Regeerakkoord Rutte III, vertrouwen in de toekomst.

7.2 Bijlage 2: gesproken personen

In deze publieksversie is de lijst met gesprokenen niet opgenomen.

7.4 Bijlage 3: gebruikte bronnen

Agus, A., Barker, S., & Kandampully, J. (2007). An exploratory study of service quality in the Malaysian public service sector. International Journal of Quality & Reliability Management, 24(2), 177-190.

Alizadeh, A., & Kianfar, F. (2013). Developing a Model For Citizens' Satisfaction With Public Sector Services Based On Rough Sets Theory: a Case Study Of Tehran Municipality. Tehnicki vjesnik/Technical Gazette, 20(5).

Dawes, S. S. (2009). Governance in the digital age: A research and action framework for an uncertain future. Government Information Quarterly, 26(2), 257-264.

Ebbers, W. E., Jansen, M. G., & van Deursen, A. J. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. Government information quarterly, 33(4), 685-692

Ebbers, W.E. & Pieterson, W.J. (2017). Daar gaat een blauwe envelop. 5e Deelrapportage | online enquête. Meting 4 | mei 2017. Enschede: Universiteit Twente.

Ebbers, W. E., Pieterson, W. J., & Noordman, H. N. (2008). Electronic government: Rethinking channel management strategies. Government Information Quarterly, 25(2), 181-201.

Ebbers, W. & Jansen, M. (2015). Visie op Online Dienstverlening. Beelden en handvatten voor het uitbouwen van de Online Dienstverlening van de Gemeente Den Haag. Enschede: Universiteit Twente.

Frost & Sullivan (2015). Moving from Multi-channel to Omni-channel Customer Engagement: Intelligent Interaction Analytics are the Foundation. Mountain View, CA: Frost & Sullivan.

Gagnon, Y. C., Posada, E., Bourgault, M., & Naud, A. (2010). Multichannel delivery of public services: A new and complex management challenge. International Journal of Public Administration, 33(5), 213-222.

Kanne, P., Holzmann, M. & van der Hoeve, R. (2016). De kwaliteit van de Overheidsdienstverlening 2015. Amsterdam: I&O Research.

Lamberti, L., Benedetti, M., & Chen, S. (2014). Benefits sought by citizens and channel attitudes for multichannel payment services: Evidence from Italy. Government Information Quarterly, 31(4), 596-609.

Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. Government information quarterly, 18(2), 122-136.

Pieterson, W. (2009). Channel choice: Citizens' channel behavior and public service channel strategy. Enschede: University of Twente.

Pieterson, W. (2014). Peer Review “Blended service delivery for jobseekers.” Brussels: European Commission.

Pieterson, W. (2017). Multi-Channel Management in PES: From Blending to Omni-Channeling. Brussels: European Commission.

Pieterson, W., & Dijk, J. (2006). Governmental service channel positioning: history and strategies for the future. Electronic Government. Communication Proceedings of the Fifth International EGOV Conference 2006

Pieterson, W., & Ebbers, W. (2008). The use of service channels by citizens in the Netherlands: implications for multi-channel management. International Review of Administrative Sciences, 74(1), 95-110.

Pieterson, W., Ebbers, W., & Madsen, C. Ø. (2017, September). New channels, new possibilities: A typology and classification of social robots and their role in multi-channel public service delivery. In International Conference on Electronic Government (pp. 47-59). Springer, Cham.

Pieterson, W.J., Van der Geest, T.M. & Van Heerdt, M. (2018). Omgevingsdienstverlening vanuit het perspectief van Initiatiefnemers. Februari 2018. Onderzoeksrapport Centrum IT + Media. Arnhem: Hogeschool Arnhem-Nijmegen.

Reddick, C. G. (2005). Citizen interaction with e-government: From the streets to servers?. Government Information Quarterly, 22(1), 38-57.

Reddick, C. G. (2010). Comparing citizens' use of e-government to alternative service channels. Citizens and E-Government: Evaluating Policy and Management, 268-282.

Reddick, C. G., & Turner, M. (2012). Channel choice and public service delivery in Canada: Comparing e-government to traditional service delivery. Government Information Quarterly, 29(1), 1–11.

Seck, A. M., & Philippe, J. (2013). Service encounter in multi-channel distribution context: virtual and face-to-face interactions and consumer satisfaction. The Service Industries Journal, 33(6), 565-579.

Vanheems, R. (2009). Distribution multi-canal : pourquoi les clients mixtes doivent faire l'objet d'une attention particulière? Décisions Marketing, 55 , 41-52

Van de Wijngarert, L., Pieterson, W., & Teerling, M. (2009). Cross Case Analyse Lessen uit kanaalsturingspilots Enschede: Novay / Universiteit Twente

Weerakkody, V., Irani, Z., Lee, H., Hindi, N., & Osman, I. (2016). Are UK Citizens Satisfied With E-Government Services? Identifying and Testing Antecedents of Satisfaction. Information Systems Management, 33(4), 331-343.

Wirtz, B. W., & Langer, P. F. (2016). Public Multichannel Management–an Integrated Framework of Off-and Online Multichannel Government Services. Public Organization Review, 1-18.

Xue, Z. H. A. N. G. (2015). Study on Influence Factors of Public Science Service Satisfaction Based on Customer Contact Theory——An Example of Survey in Quanzhou City. Journal of Anhui Administration Institute, 3, 009.

Evaluatie multi-channel strategie DCV 2011-2017

©2018 | Willem Pieterson Research & Consulting / Pieterson Ltd.
ISM Wolfgang Ebbers Research & Consultancy
Center for eGovernment Studies