



# Proactieve Dienstverlening Ontwerpen vanuit Burgerperspectief

## Eindrapport

### Inhoudsopgave

#### Auteurs:

Jeroen van Grondelle  
Dies Weijsschedé  
Erik Slingerland  
Bas Delmee  
Barbera van der Meulen  
Majda Lamkaddem  
Tijs Timmerman  
Koen Smit  
Rosanne Oomkens

Voor meer informatie over dit onderzoek:

✉ [dies.weijsschede@hu.nl](mailto:dies.weijsschede@hu.nl) (projectleider)

✉ [jeroen.vangrondelle@hu.nl](mailto:jeroen.vangrondelle@hu.nl)

#### Contact

© Hogeschool Utrecht,  
Utrecht, 2026

<https://doi.org/10.48544/643d6713-ecf9-4d09-aebe-824468edd945>

Bronvermelding is verplicht.  
Vereenvoudigen voor eigen gebruik  
of internegebruik is toegestaan.



|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Inleiding.....   | 3  |
| 2. | Ontwerpen vanuit burgerperspectief.....                                      | 4  |
|    | Stap 1: Breng het burgerperspectief in kaart.....                            | 4  |
|    | Stap 2: Vertaal het burgerperspectief naar concrete ontwerp vragen .....     | 5  |
|    | Stap 3: Gebruik ontwerpschetsen om inwoners (nog) beter te begrijpen.....    | 6  |
|    | Hoe doe je dat praktisch? .....  | 6  |
| 3. | Resultaten stap 1: het burgerperspectief op proactieve dienstverlening ..... | 8  |
|    | Drie aspecten van proactieve dienstverlening .....                           | 8  |
|    | Wat vinden burgers van proactieve dienstverlening? .....                     | 9  |
|    | Drie groepen rondom proactieve dienstverlening.....                          | 10 |
|    | De drie groepen in hoofdlijnen .....   | 10 |
| 4. | Drie voorbeelden van ontwerpstudies vanuit burgerperspectief .....           | 12 |
|    | Ontwerpstudie 1: Pottenverwarring voorkomen .....                            | 12 |
|    | Ontwerpstudie 2: Aanbieden en accepteren van ongevraagde hulp.....           | 14 |
|    | Ontwerpstudie 3: Ieder zijn eigen gesprek aanbieden .....                    | 17 |
| 5. | Conclusies en praktische stappen .....                                       | 21 |
| 6. | Verantwoording.....  | 22 |
| 7. | Bronnen.....   | 24 |

## 1. Inleiding

Een overheid die niet afwacht, maar die vanzelf de diensten aanbiedt waar (kwetsbare) burgers en inwoners recht op of behoefte aan hebben. En ook: een overheid die vroeg en actief meekijkt of zulke situaties voorkomen kunnen worden. Deze zogenoemde **proactieve dienstverlening** is een belangrijk streven van veel publieke organisaties. En veel burgers zijn daar blij mee.

Het blijkt wel nauw te luisteren hoe de overheid dat precies doet in de praktijk. Regelmatig slaan proactieve diensten niet aan bij de (kwetsbare) burgers waar ze voor bedoeld zijn, met mogelijk nare gevolgen voor zowel die burger als de organisatie. Denk aan mensen die diep in de schulden raken. Alleen door proactieve dienstverlening te ontwerpen met oog voor de wensen, grenzen en waarden van burgers komt dat goede idee ook echt uit de verf.

Maar hoe pak je dat aan?

In dit eindrapport beantwoorden we de onderzoeksvraag: “Hoe kunnen publieke dienstverleners proactieve dienstverlening ontwerpen vanuit burgerperspectief?” Hier is door een team van onderzoekers samen met diverse consortiumpartners twee jaar aan gewerkt. De focus ligt hierbij op mensen in een financieel kwetsbare positie.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de 3 stappen die publieke dienstverleners kunnen hanteren bij het ontwerpen van hun eigen proactieve dienstverlening vanuit burgerperspectief.

Hoofdstuk 3 beschrijft de concrete uitwerking van stap 1: hoe burgers aankijken tegen proactieve dienstverlening.

Hoofdstuk 4 geeft de uitwerking van stap 2 en 3, inclusief 3 prototypes die samen met consortiumpartners zijn ontworpen. Die prototypes kunnen dienen als illustratie van de voorgestelde aanpak, maar bieden ook mogelijkheden voor hergebruik van inzichten en interventie ideeën voor organisaties die zich in vergelijkbare situaties bevinden.

## 2. Ontwerpen vanuit burgerperspectief

De onderzoeksvraag binnen dit project wil het ontwikkelen van proactieve dienstverlening vanuit burgerperspectief mogelijk maken. Daarvoor zijn op hoofdlijnen drie stappen nodig:

1. Breng het burgerperspectief in kaart;
2. Vertaal het burgerperspectief naar specifieke ontwerp vragen;
3. Gebruik ontwerpschetsen om inwoners (nog) beter te begrijpen.

Die drie stappen zijn gebaseerd op literatuur over Value Sensitive Design (VSD) en een aantal andere onderzoeksgebieden rond ontwerp. We hebben die methode tijdens het project ontwikkeld en ook zelf gebruikt tijdens ons onderzoek.

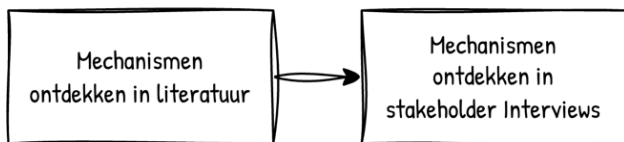
### Stap 1: Breng het burgerperspectief in kaart

Beantwoordt eerst de vraag: wat doet proactieve dienstverlening met inwoners en andere belanghebbenden? Immers, proactieve dienstverlening kan inwoners veel goeds brengen. Maar proactieve dienstverlening is onvermijdelijk ook vaak ongevraagd van aard. En is regelmatig gebaseerd op gegevens die de overheid over burgers verzamelt. Dat kan ook weerstand oproepen. Alleen als je begrijpt wat dat met burgers doet, kun je daar in het ontwerp rekening mee houden. En op die manier kun je zorgen dat dienstverlening binnen grenzen van burgers blijft en zo de kans vergroten dat de dienst echt werkt.

Wij brengen deze effecten onder meer in beeld via **onderliggende mechanismen**. Dat zijn de processen die bijvoorbeeld verklaren waarom burgers zich gedragen en reageren op proactieve dienstverlening zoals ze doen. In de ontwerp- en onderzoekswereld is dat een bekend hulpmiddel, bijvoorbeeld in de vorm van het CIMO-model van Denyer et al. (2008) en het CMO-model van Pawson en Tilley (1997). Ook veel wetenschappelijke theorieën bevatten causale verbanden en kunnen dus als mechanisme worden gelezen. En anekdotes die naar voren komen in gesprekken met inwoners spreken ook vaak over oorzaak en gevolg.

De vorm van mechanismen is geschikt in complexe omgevingen waar allerlei mechanismen elkaar versterken of juist tegenwerken. Dat helpt om context specifieke interventies te ontwikkelen die verschillende groepen inwoners op maat bedienen.

Onderdeel van onderzoek in deze fase is typisch een combinatie van literatuuronderzoek, interviews met inwoners, ondernemers en medewerkers, en waar nodig kwantitatief onderzoek. Een concreet voorbeeld en startpunt voor publieke dienstverleners staat in hoofdstuk 3.



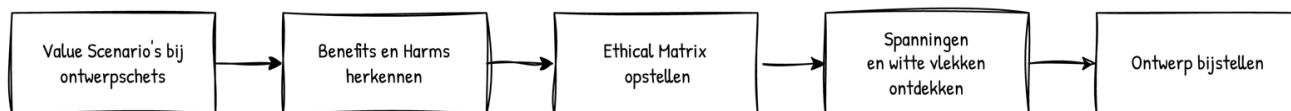
**Figuur 1.** Verschillende technieken om burgerperspectief in kaart te brengen

## Stap 2: Vertaal het burgerperspectief naar concrete ontwerp vragen

Een algemeen beeld van wat burgers belangrijk vinden is niet genoeg. Je moet begrijpen hoe mensen in een specifieke situatie aankijken tegen de proactieve dienst die je ontwerpt. In complexere vraagstukken reageren betrokkenen namelijk verschillend, en wat in de ene context werkt, kan elders juist misgaan. Daarom is gericht onderzoek in de échte ontwerpcontext noodzakelijk.

Tijdens het ontwerpen raakt die blik van buiten echter snel op de achtergrond. Tijdens de oplossingsgerichte fasen gaan allerlei interne overwegingen vaak een grotere rol spelen. Zoals wat er volgens bestaande regels en in bestaande systemen wel kan en wat niet, en/of wat er intern allemaal voor verandering nodig is bij een ontwerpidee. En daarnaast: Ook gekozen oplossingsrichtingen en gebruikte technologie vragen om de nodige empathie. En die zijn aan het begin van het proces vaak nog helemaal niet in beeld.

Om dit te voorkomen gebruiken wij **value scenario's** en de **ethical matrix**. Hiermee worden de (onvoorziene) effecten ('harms en benefits') zichtbaar van een ontwerpidee voor de verschillende betrokkenen. Zo ontstaat ook zicht op de daartussen vaak voorkomende spanningen. En kunnen die effecten en spanningen worden meegenomen in de gemaakte ontwerpkeuzen. Daarbij proberen we te voorkomen dat we "voor burgers" gaan nadenken, maar proberen we wel maximaal alles wat we uit eerder onderzoek leerden in te zetten in het ontwerpproces.

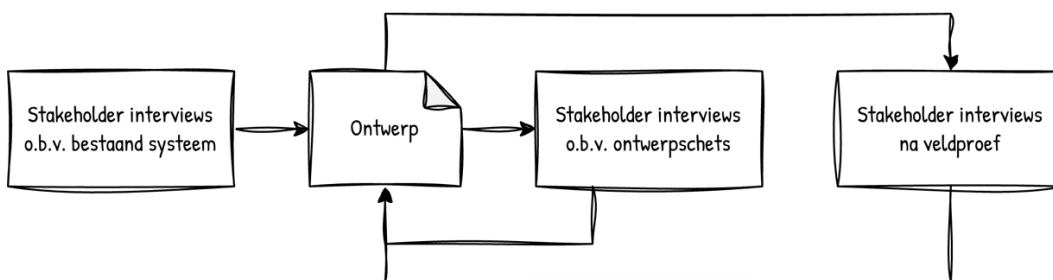


**Figuur 2.** Technieken om burgerperspectief te integreren in ontwerp

### Stap 3: Gebruik ontwerpschetsen om inwoners (nog) beter te begrijpen

Een valkuil in ontwerpprocessen is dat na één ontwerp cyclus de hoop/verwachting ontstaat dat het ontwerp eigenlijk al “goed” zou moeten zijn. Bij projectmatig ingekochte ontwerptrajecten wordt ook vaak een enkele iteratie afgesproken. Het risico: de test richt zich vooral op bevestigen dat het ontwerp werkt. Daarbij wordt een ontwerp dan bijvoorbeeld alleen getoetst op effectiviteit, eenvoud van gebruik, of conversie.

Terwijl een prototype van een ontwerp idee juist de kans biedt om je opnieuw in de probleemkant te verdiepen met inwoners. Je kunt vragen/onderzoeken: Hebben we jullie probleem of belangen nou goed begrepen? En hebben we de daartussen geconstateerde spanningen nou goed afgewogen? Heeft ons idee gevolgen die we misschien niet aan zagen komen? Allemaal zaken die je in de empathiefase van de eerste ontwerpronde zonder ontwerpschetsen eigenlijk niet besproken kunt hebben.



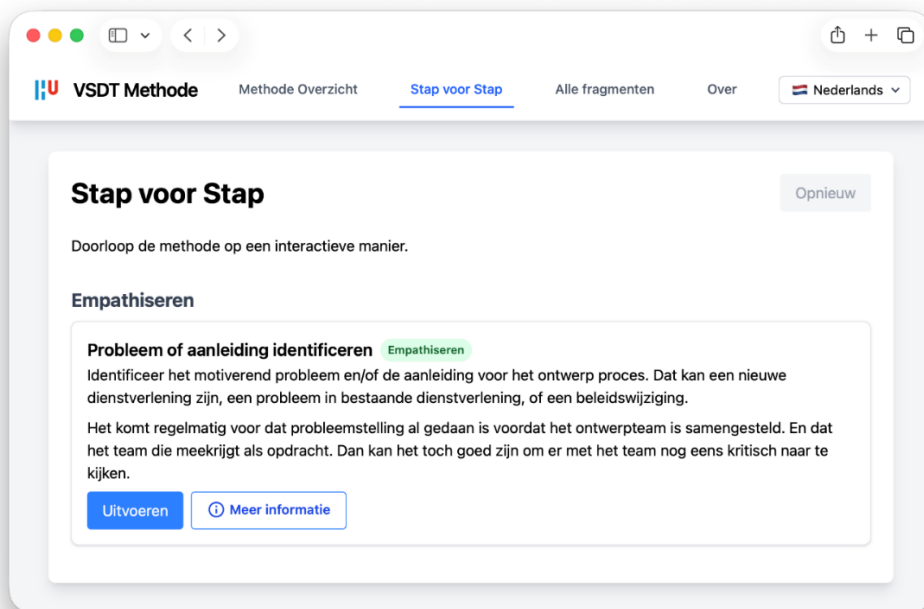
**Figuur 3.** Cyclisch inzicht in burgerperspectief ontwikkelen m.b.v. ontwerpschetsen

Concrete prototypes zorgen voor concretere evaluaties. Ze helpen betrokkenen hun waarden en belangen onder woorden te brengen, en maken het probleem én de oplossing scherper. Zo betrek je een veel bredere groep inwoners bij het proces. Ook mensen die minder goed uit de voeten kunnen met conceptuele interviews of abstracte discussies.

#### Hoe doe je dat praktisch?

Vaak hebben publieke organisaties al een op design thinking gebaseerd ontwerpproces. Een volledig nieuw proces adopteren is meestal niet nodig of wenselijk. Daarom zijn de drie uitgangspunten vertaald naar een praktische methode met technieken en werkvormen uit de Value Sensitive Design (VSD).

We noemen die methode “Value Sensitive Design Thinking” (VSDT). Van alle stappen binnen die methode is in detail beschreven wie daarbij betrokken zijn, wat er nodig is om de werkvorm in te kunnen zetten en welk resultaat je mag verwachten. De volledige methode is online beschikbaar in de vorm van een app (<https://edu.nl/g4nby>).



**Figuur 4:** De VSDT methode is online beschikbaar

Die technieken kunnen eventueel ook worden ingepast in een eigen, bestaande werkwijze voor design thinking van publieke organisaties. Dat betekent dat de ontwerpprofessionals een mix van hun eigen bekende technieken en VSD-technieken in kunnen zetten tijdens het ontwerpproces.

### 3. Resultaten stap 1: het burgerperspectief op proactieve dienstverlening

Nu we weten welke stappen nodig zijn om proactieve dienstverlening te ontwikkelen, bespreken we in dit hoofdstuk de resultaten van stap 1: het burgerperspectief in kaart brengen. In H4 wordt vervolgens de resultaten van stap 2 en 3 uit het project besproken.

#### Drie aspecten van proactieve dienstverlening

Binnen het project is samen met burgers/inwoners en consortiumpartners het burgerperspectief op proactieve dienstverlening in kaart gebracht. Maar voordat we dit met hen hebben gedaan, was het belangrijk om meer helderheid te krijgen over de **definitie van proactieve dienstverlening** volgens publieke dienstverleners. Wat is dat precies volgens hen?

Daarvoor worden in ons onderzoek<sup>1</sup> verschillende definities en voorbeelden gegeven door die publieke organisaties [1]<sup>2</sup>, maar een aantal zaken komen daarbij steeds terug:

**Een toenemend initiatief van de overheid** – De overheid pakt uit zichzelf zaken op waarvoor ze voorheen wachtten tot burgers daar zelf om vroegen.

**Een breder aanbod, bij de hele situatie** – De overheid kijkt breed naar vragen en signalen vanuit burgers en ondernemers, en kijkt nadrukkelijk voorbij de ene dienst of regeling waarvoor de organisatie of het “loket” verantwoordelijk is of waar een burger wellicht expliciet om vraagt.

**Eerder handelen om problemen te voorkomen** – De overheid voorkomt problemen, of voorkomt dat problemen groter worden, door preventief te handelen in situaties waarin problemen lijken te ontstaan.

---

<sup>1</sup> Informatie over de aanpak van het onderzoek staat in het hoofdstuk ‘Onderzoeksverantwoording’ achterin deze Whitepaper.

<sup>2</sup> De bijbehorende rapporten zijn achterin deze whitepaper benoemd.

**TOENEMEND INITIATIEF VAN DE OVERHEID**

- voorlichten
- attenderen
- aanbieden
- vanzelf toekennen



**BREDER AANBOD BIJ HELE SITUATIE**

- brede intake
- warm overdragen
- life events



**EERDER HANDELEN OM PROBLEMEN TE VOORKOMEN**

- vroeg signaleren van problemen
- informeel contact zoeken



**Figuur 1:** Drie aspecten van proactieve dienstverlening

Daarbij geven publieke dienstverleners voorbeelden door de hele dienstverlening heen, van voorlichting en contactstrategieën, tot het vanzelf toekennen en aanpassen van regelingen en het doorverwijzen naar andere (uitvoerings)organisaties.

**Wat vinden burgers van proactieve dienstverlening?**

Daarnaast geven publieke dienstverleners aan dat de overheid zich met proactieve dienstverlening met name richt op burgers in een financieel kwetsbare positie [1]. Dat is een flinke groep mensen die niet in grote schulden zit, maar wel moeite heeft om rond te komen. In 2024 ging dit om ongeveer 1,7 miljoen mensen die het financieel zwaar hebben (Nibud, SCP en CBS, oktober 2024). Wat we daarnaast weten is dat het gemiddeld ruim 8 jaar duurt voordat mensen met schulden de stap naar schuldhulpverlening zetten (Jungmann, Oomkens, Suvee, & Tonnon, 2025).

Dit heeft ervoor gezorgd dat de focus van dit onderzoek ligt op mensen met een bepaalde mate geldzorgen.

Uit 34 diepte-interviews blijkt dat burgers in eerste instantie overwegend positief staan ten opzichte van het idee dat de overheid proactief hulp aanbiedt. Een typisch geluid dat in eerste instantie wordt gehoord is: “als het mensen met geldzorgen kan helpen, kan ik er geen bezwaar tegen hebben.”

Maar in tweede instantie ervaren ze vier belangrijke belemmeringen: 1) zorgen over privacy, 2) verlies van autonomie, 3) wantrouwen richting de overheid en 4) verschillen in digitale vaardigheid en doen- en denkvermogen.

Bijvoorbeeld, veel mensen hechten sterk aan eigen regie en deze mensen ervaren hulp zonder expliciete toestemming als bemoeizuchtig of controlerend.

#### *Houding ten opzichte van Proactieve Dienstverlening verschilt*

De houding ten opzichte van proactieve dienstverlening is bovendien niet voor iedere burger hetzelfde: sommigen regelen graag alles zelf terwijl anderen – bijvoorbeeld bij financiële zaken – liever ondersteuning krijgen. Capaciteiten zoals digitale vaardigheden en doen- en denkvermogen spelen hierin een rol.

#### Drie groepen rondom proactieve dienstverlening

Dat de houding ten opzichte van proactieve dienstverlening verschilt, blijkt ook uit een segmentatiestudie op basis van een **survey onder 1.000 Nederlanders met (matige of ernstige) geldzorgen**. Hierin is gezocht naar groepen met onderscheidende combinaties van behoeftes, waarden, verwachtingen en gedragingen rondom proactieve dienstverlening.

Hieruit zijn drie herkenbare groepen naar voren gekomen: niet als etikettering van mensen, maar groepen met vergelijkbare verwachtingen en behoeftes. Dit helpt ons om de diversiteit aan burgers beter te begrijpen en hen persoonlijker en effectiever te helpen.

#### De drie groepen in hoofdlijnen

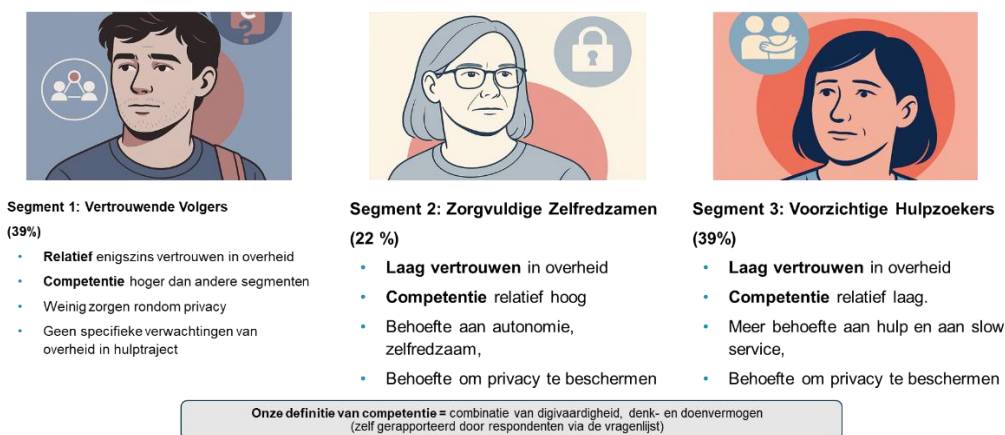
De analyse laat drie verschillende voorkeursprofielen zien onder burgers (zie figuur 1):

1. **Vertrouwende Volgers**: relatief jong, vaker man en digitaal vaardig. Zij hebben een relatief hoog basisvertrouwen in de overheid (desondanks is dit nog steeds vrij laag met rond de 50%) en ze maken zich weinig zorgen over hun privacy. Ze verwachten geen (pro)actieve rol van de overheid, maar waarderen een snelle, efficiënte aanpak. Hun behoefte aan autonomie en controle is relatief laag.

2. **Zorgvuldige Zelfredzamen**: wat ouder, kritisch, controlegericht en zelfstandig (digitaal vaardig en competent rondom publieke diensten). Ze hechten sterk aan autonomie, transparantie en regie over eigen gegevens en keuzes. Lossen het liefst zelf hun geldproblemen op. Relatief vaker vrouwen.

3. **Voorzichtige Hulpzoekers:** relatief laag vertrouwen in overheid en ze hechten sterk aan privacy. Relatief lagere vaardigheden (digitale, doen- en denkvermogen (zie figuur 1 voor uitleg van vaardigheden) en misschien mede daarom vinden ze persoonlijk contact, begeleiding en begrijpelijke communicatie ('slow service') relatief belangrijk. Ze nemen iets vaker contact op met de overheid maar gebruiken juist weer minder betalingsregelingen; daar zijn ze dus voorzichtiger mee.

## Segmenten & belangrijkste kenmerken



Figuur 2: Drie segmenten op basis van verwachtingen en behoeftes van burgers

De drie segmenten hebben hun eigen verwachtingen en behoeftes, en overall kunnen we zeggen dat acceptatie van proactieve dienstverlening sterk afhangt van de manier waarop hulp wordt aangeboden.

In het algemeen zijn burgers positiever als het aanbod persoonlijk en met respect voor hun autonomie gebeurt. Zoals één respondent zei:

“De manier waarop je benaderd wordt, maakt echt een verschil. Als iemand op een vriendelijke en empathische manier contact met me opneemt, voel ik me veel meer op mijn gemak om hulp te accepteren.”

Ook eerdere negatieve of positieve ervaringen met (proactieve) hulpverlening beïnvloeden de bereidheid om hulp te accepteren.

Er is dus geen ‘one size fits all’ aanpak mogelijk. Keuzevrijheid, borging van privacy en een empathische, toegankelijke, niet-veroordelende communicatie zijn essentieel voor acceptatie door burgers. Deze inzichten jn zowel toepasbaar op huidige diensten als op nieuwe diensten: het kan zinvol zijn om

## 4. Drie voorbeelden van ontwerpstudies vanuit burgerperspectief

Stap 2 en 3 van de hierboven besproken VSDT-methode zijn context specifiek en hebben alleen zin bij concrete dienstverleningsvraagstukken. En moeten dus ook bij ieder ontwerpvoorbeeld tot op zekere hoogte opnieuw.

Binnen het onderzoeksproject zijn drie ontwerpstudies uitgevoerd bij concrete ontwerpvoorbeeldstukken van consortium partners. Daarin waren de eerdergenoemde interviews met burgers telkens aanleiding om een waargenomen mechanisme verder te bestuderen en daar (aanpassingen van) dienstverlening bij te ontwerpen. Die ontwerpen zijn, in lijn met de methode, voorgelegd aan burgers. De drie studies gaven zowel inzichten over hoe burgers zich verhouden tot proactieve dienstverlening en inzichten hoe de ontworpen methode functioneert.

### Ontwerpstudie 1: Pettenverwarring voorkomen

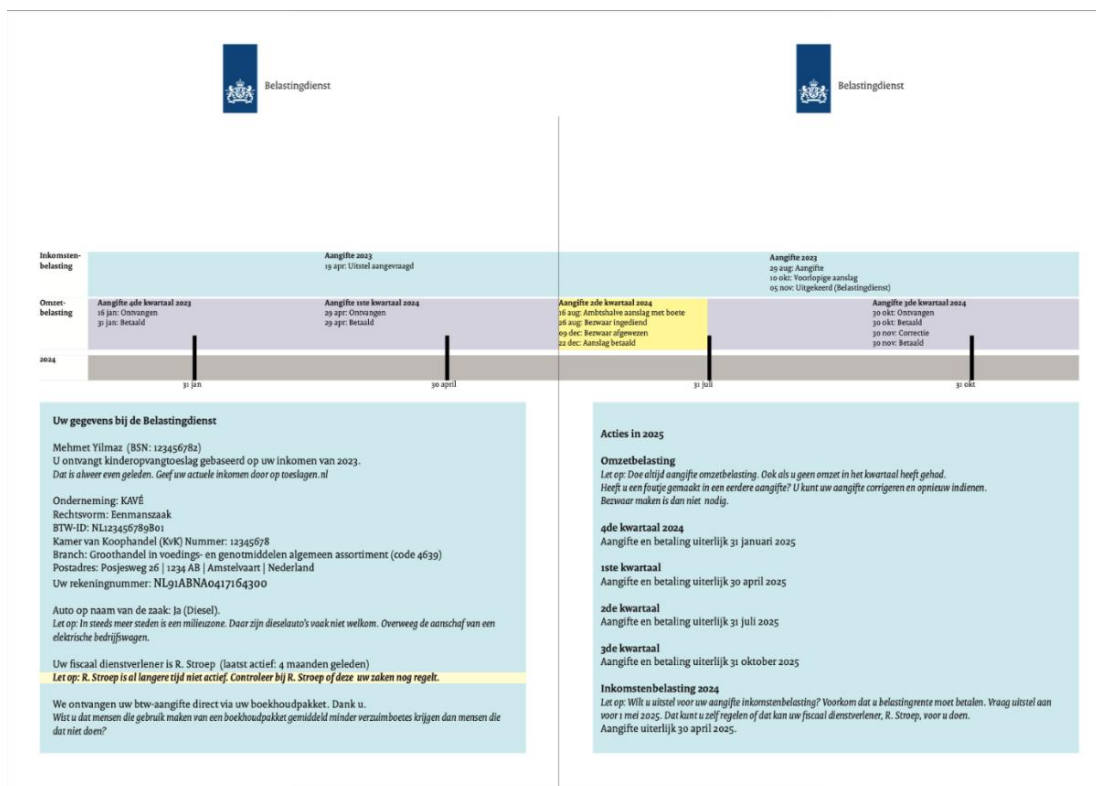
Uit onze interviewronde kwam naar voren dat vertrouwen en wantrouwen in de overheid veel doet met hoe burgers proactieve dienstverlening ontvangen. Een hulpvaardige, meedenkende overheid wordt daardoor niet altijd goed herkend. En dat is ook niet zo gek. De overheid combineert een aantal rollen die niet altijd even goed samengaan. De overheid maakt regels en beslist over allerlei aspecten van ons leven. De overheid handhaaft en corrigeert als wij ons niet aan die regels houden. En ja, de overheid kan ons op allerlei momenten en situaties ook werkelijk helpen. Maar dat die rollen soms dicht bij elkaar liggen, en dat het op dat vlak in het verleden niet altijd goed is gegaan, maakt dat ongevroegde hulpvaardige contactpogingen niet altijd goed worden ontvangen.

Tijdens de ontwerpstudie hebben de deelnemers dit mechanisme (“pettenverwarring” in relatie tot hulpvaardig gedrag) verkend in andere terreinen van hun eigen leven. Dan blijkt een uniek probleem (de unieke mix van rollen van de overheid) ineens veel gemeen te hebben met allerlei andere relaties in het leven (ouder-kind, HR functionaris-medewerker, docent-student), inclusief de vergelijkbare kwetsbaarheden en mechanismen die waarden van betrokkenen potentieel geweld aandoen. Tegelijk bieden die analogieën ook inspiratie voor hoe succesvol om te gaan met de mechanismen onder pettenverwarring.

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>Probleem</b>    | Vrijblijvend meedenken/adviseren door de overheid wordt niet altijd als behulpzaam herkend.  |
| <b>Mechanisme</b>  | "Pettenverwarring" tussen bijv. een hulpvaardige overheid, een beslissende overheid en een handhavende overheid.<br>Overtuiging: "Als de overheid contact met me opneemt, is er altijd iets aan de hand wat ik verkeerd doe" |
| <b>Interventie</b> | Vrijblijvend meedenken op moment dat er toch al regulier contact is. En dan ook aangeven als iets wel goed gaat.   |

**Tabel 1:** Probleem, mechanisme en interventie in studie 1

Dat leidde tot een interventie [5] waarbij de overheid meekijkt op bestaande contactmomenten, ook in gevallen dat er helemaal niets aan de hand is. Zo wordt de ervaring voorkomen dat als de overheid contact opneemt, "er wel weer iets mis zal zijn". Doordat het ook gewoon gezegd wordt als iets helemaal in orde is of prima loopt. Die interventie is uitgewerkt voor de context van (kleine) ondernemers en ZZP-ers. Voor hen is een (nog niet bestaand) financieel jaaroverzicht ontworpen waarin zichtbaar wordt welke zaken er afgelopen jaar zijn geregeld tussen ondernemer en belastingdienst, en wat er het komend kwartaal mag worden verwacht. Daarbij worden een aantal kleine suggesties geboden.



**Figuur 5:** Mockup van meekijken in een regulier contactmoment

Naast deze mockup is ook een conventionele brief ontworpen die specifiek verstuurd wordt als een meedenksuggestie van toepassing is voor een ondernemer, en er is een mockup uitgewerkt waarin de suggesties (namens de belastingdienst) worden gedaan binnen het boekhoudpakket van de ondernemer.

Op basis van dit ontwerp zijn onderzoekers in gesprek gegaan met 12 ondernemers [5]. Hieruit blijkt dat de gekozen context van kleine ondernemers een hele specifieke is. De relatie met hun boekhouder is sterk, en ondernemers leggen fiscale zaken vaak grotendeels bij hen neer. Ook de belastingdienst heeft van oudsher sterk ingezet op de rol van de boekhouder. Tegelijk houdt een ondernemer een eigen verantwoordelijkheid om te weten wat er speelt. Het ontwerp werd dan ook over het algemeen beter ontvangen door ondernemers die zelf een rol nemen in hun boekhouding dan door ondernemers die alles aan de boekhouder overlaten.

## Ontwerpstudie 2: Aanbieden en accepteren van ongevraagde hulp

Autonomie was een thema in de interviews met burgers in de eerste stap van het onderzoek. Veel mensen doppen graag hun eigen boontjes. Een veel voorkomend aspect van proactieve publieke dienstverlening is juist het ongevraagd aanbieden van hulp aan mensen waarvan de overheid redenen heeft om aan te nemen dat die inwoner die hulp goed kan gebruiken of zelfs hard nodig heeft.

Een regelmatig ter sprake gekomen mechanisme is dat burgers die graag hun eigen boontjes doppen het aangeboden krijgen van hulp daardoor soms als stigmatiserend ervaren. Zelf vinden ze dat ze het prima zelf kunnen oplossen, maar de overheid denkt duidelijk van niet.

Om zich beter in die mechanismen te kunnen verplaatsen, hebben de deelnemende professionals in de ontwerp studie verkend wat hun eigen ervaringen zijn met de door burgers in de interviews aangereikte mechanismen rond het aanbieden en accepteren van hulp. Tot onze verbazing liep het merendeel van die ervaringen niet goed af. Dat waren ervaringen in het persoonlijk leven, tussen collega's of bijvoorbeeld uit de studietijd. Het aanbieden van hulp op een manier die "acceptabel" is en waarin geen twijfel over intenties ontstaan of grenzen van relaties worden overschreden blijkt eigenlijk heel lastig. Een hele ontdekking, gegeven het gemak waarin de overheid op dagelijkse basis en op grote schaal hulpaanbiedingen doet. Die inderdaad in het merendeel van de gevallen niet leiden tot het accepteren van hulp.

Een mechanisme dat eruit sprong was het gegeven dat een hulpaanbod vaak gepaard gaat met een (door inwoner ervaren) oordeel dat iemand het blijkbaar duidelijk zelf niet kan. Dat leidde tot een interventie [6] waarbij de inwoner een aantal suggesties krijgt voor een aantal dingen die hij/zij zelf zou kunnen doen. En waarbij de overtuiging van de overheid wordt uitgesproken dat veel mensen dat ook prima zelf kunnen. Maar waarbij ook het aanbod wordt gedaan dat als iemand (afgebakende) hulp wil bij een van die stappen, die hulp altijd en eenvoudig beschikbaar is. In het ontwerp bestond dat bijvoorbeeld uit het in kaart brengen van een aantal maandelijks kosten, maar ook uit een aantal praktische bespaartips.

|                    |  |
|--------------------|--|
| <b>Probleem</b>    | Vrijblijvend hulpaanbod wordt vaak niet aanvaard   |
| <b>Mechanisme</b>  | Een hulpaanbod krijgen wekt de indruk dat aanbieder denkt dat je het niet zelf kunt. En ook: hulp accepteren vraagt soms van jezelf om eerst te accepteren dat je hulp nodig hebt. Een voorbeeld daarvan: inwoners geven regelmatig aan dat hulp bedoeld is voor mensen die "het echt zwaar hebben". |
| <b>Interventie</b> | Reik aantal stappen aan die iemand zelf kan zetten (met hulp altijd beschikbaar op de achtergrond)   |

**Tabel 2:** Probleem, mechanisme en interventie in studie 2

Die interventie is praktisch uitgewerkt in een ontwerp in de context van de vroegsignalering bij betaalachterstanden bij de gemeente Den Haag. Daarbij worden burgers die betaalachterstanden ontwikkelen bij vaste lasten partners (huur, zorg, energie) benaderd met een aanbod voor hulp. Daar wordt vaak niet op ingegaan.

## WELKE STAPPEN ZET U?

**DE EERSTE STAP IS GEZET!**  
Goed dat u deze brief heeft geopend! Hier kunt u een aantal stappen zetten in het ordenen van uw geldzaken. Per stap staat hoelang het ongeveer duurt. Hoe meer stappen u zet, hoe beter!

**WAT HOUDT U OVER AAN HET EINDE VAN DE MAAND?**  
Door uw inkomsten en uitgaven op een rij te zetten, weet u beter wat u overhoudt. Vul de vlakjes in en bereken uw budget. 45 min

Let op! U heeft waarschijnlijk meer verschillende soorten inkomsten en uitgaven dan u denkt.

- **Inkomsten** zijn bijvoorbeeld: loon, toeslagen, kinderbijslag en gemeentelijke regelingen.
- **Vaste lasten** zijn bijvoorbeeld: huur, energie en water, abonnementen, verzekeringen en vaste vervoerskosten.
- Vergeet bij **Sparen** niet de jaarlijks terugkomende uitgaven.

**LAAT GEEN GELD LIGGEN** 20 min

Veel mensen betalen onnodig veel voor hun abonnementen en verzekeringen. Bent u er daar één van? Ontdek hieronder twee contracten waarop u kunt besparen. Volg de stappen en zie hoeveel u kunt overhouden.

**Energie**  
Verlaag uw energiekosten vandaag

- Betaalt u te veel voor energie? Kijk op [gaslicht.nl](#) en stap over naar een goedkopere leverancier.
- Nog niet mogelijk? Schrijf in uw agenda wanneer u kunt overstappen.
- Krijg tips van energiecoaches van de gemeente Den Haag. Maak een afspraak op: [duurzaamdenhaag.nl/energiecoach](#)

**Telefoonabonnement**  
Een telefoonabonnement hoeft niet meer dan 15 euro hoeft te kosten

- Kijk op [...nl](#) welk abonnement het beste bij u past.
- Check of u al kunt overstappen en vraag het nieuwe abonnement aan.
- Nog niet mogelijk? Schrijf op wanneer u kunt overstappen.

**Advies over besparen?**  
Consulenten van de Helpdesk Geldzaken kunnen u helpen met besparen en overstappen. Bekijk de contactgegevens hiernaast.

**DE GEMEENTE KAN U HIERMEE HELPEN**  
Het valt niet mee om overzicht te krijgen in geldzaken. Daarom staan onze consulenten klaar om u te helpen.

Bel (070) 353 61 88 om een afspraak te maken

Ga naar [denhaag.nl/helpdeskgeldzaken](#) voor meer informatie en de locaties.

|               |   |
|---------------|---|
| Inkomsten     | € |
| Vaste lasten  | € |
| Boodschappen  | € |
| Sparen        | € |
| Over/te kort: | € |

**WAAR HEEFT U RECHT OP?** 30 min

Heeft u recht op regelingen van de gemeente of andere organisaties? Ontdek het op [berekenuwrecht.nl](#), vul aan het einde uw postcode in en zie waar u recht op heeft. Een paar voorbeelden:

**Korting op Sport en Cultuur**  
Met de Ooievaarspas krijgt u korting op sport, cultuur en activiteiten.

**Gratis OV voor Senioren**  
Senioren kunnen gratis reizen met het openbaar vervoer in Den Haag.

**Laptop of Sportspullen voor uw Kind**  
Leergeld Den Haag geeft laptops en sportspullen voor kinderen.

**Ontdek uw rechten**  
Consulenten van de Helpdesk Geldzaken kunnen u helpen ontdekken waar u recht op heeft. Bekijk de contactgegevens hierboven.

**Aisha's verhaal**  
"Toen mijn wasmachine kapotging, wees een vriendin me op de Ooievaarsregeling," vertelt Aisha. "Het aanvragen kostte even moeite, maar met wat hulp kreeg ik snel de toeslag. Nu draait de nieuwe wasmachine en heb ik weer rust."

**Figuur 6:** Een aantal praktische staken aanreiken

Dit prototype is door een aantal betrokkenen bij het ontwerp (verantwoordelijke voor de vroegsignalering, service designer) van de gemeente zelf geëvalueerd onder inwoners. Daarbij zijn twee aanpakken gehanteerd: Er is een middag op de markt gestaan, waarbij spontane gesprekken aan zijn gegaan met inwoners die inkopen kwamen doen. Daarnaast is door de consulenten van de gemeente bij bestaande contactmomenten een aantal inwoners geworven die op een apart moment op het gemeentekantoor in gesprek gingen.

Daarbij komt een mooie trade-off in beeld: Als het lukt om vooraf een afspraak te maken, en op een rustige plek langere tijd in gesprek te gaan, dan maakt dat inhoudelijke gesprekken mogelijk, die ook onderling qua inhoud goed zijn te vergelijken. Tegelijk is er een enorm risico dat op deze manier vooral met inwoners wordt gesproken die zo'n onderzoek wel interessant vinden, en misschien bovengemiddeld positief staan tegenover de overheid. Sowieso werd in dit geval alleen geworven onder mensen die toch al in waren gegaan op een hulpaanbod van de overheid.

Op de markt lijken de onderzoeksomstandigheden op het eerste gezicht minder ideaal: Het is er onrustig, sommige inwoners nemen echt de tijd voor je, maar anderen moeten snel weer door, en uiteraard is een flink aantal mensen helemaal niet geïnteresseerd of bereid om met je in gesprek te gaan. Maar de mensen die je er spreekt zou je op het gemeentekantoor (of via een burgerpanel of respondentenbureau) nooit te spreken hebben gekregen. Dat geeft een stem en gezicht aan groepen waar de ontworpen dienstverlening juist wel echt voor bedoeld is.

Op basis van de inzichten uit de test is verkend hoe het ontwerp aangescherpt zou kunnen worden, en wordt gekeken hoe een praktische veldproef kan worden georganiseerd.

### Ontwerpstudie 3: Ieder zijn eigen gesprek aanbieden

In de derde studie [7] was de aanpak een beetje anders. Veel overheden hebben hulpen/of adviesgesprekken in de aanbieding. Daar is in dit geval naar gekeken vanuit het perspectief van de technologische ontwikkeling van conversational AI (chatbots, LLM's, algoritmes, etc.). De verwachting onder de deelnemende professionals is dat we daar allemaal vroeg of laat mee te maken krijgen. Vanuit een breed ongemak ("moeten we burgers nou door een machine laten helpen?") is die technologie verkend. Deelnemers in de studie gingen zelf op een aantal terreinen in gesprek met een aantal verschillende soorten AI. Wat doet het hebben van gesprekken met een AI met een mens? En wat zijn de mechanismen die daarbij spelen?

Naast allerlei ethische aspecten van de inzet van technologie op zulke kwetsbare momenten, ontstond ook een ander belangrijk inzicht: De norm wordt steeds vaker dat organisaties in hun gesprekken met burgers meebewegen en aansluiten bij hun voorkeuren. En uit de interviews aan het begin van het project kwam die noodzaak ook heel duidelijk naar voren: **One-size-fits-all bestaat niet.**

En het interessante is: De aanwezige consultants die de gesprekken dagelijks voeren, sluiten daarbij bewust juist ook heel goed aan bij individuele inwoners. Zij kunnen levendig vertellen hoe iedere inwoner iets anders nodig heeft. En ook hoe zij als consultants hun eigen persoonlijkheid en stijl meebrengen in de gesprekken die ze aangaan.

De paradox: Bij het aanbieden van een gesprek in de vroegsignaleringsbrief wordt helemaal niets gezegd over wat de precieze inhoud van het gesprek zal zijn en dat daarbij zo goed wordt aangesloten bij de wensen en vragen van een specifieke inwoner. En wordt ook helemaal niet gevraagd waar de inwoner wel en niet behoefte aan zou hebben in zo'n gesprek. Dat leidt tot het **mechanisme** dat onduidelijkheid in wat het aangeboden gesprek inhoudt en de angst dat de inwoner straks de controle over dat gesprek verliest, leidt tot weerstand om in te gaan op het hulpaanbod.

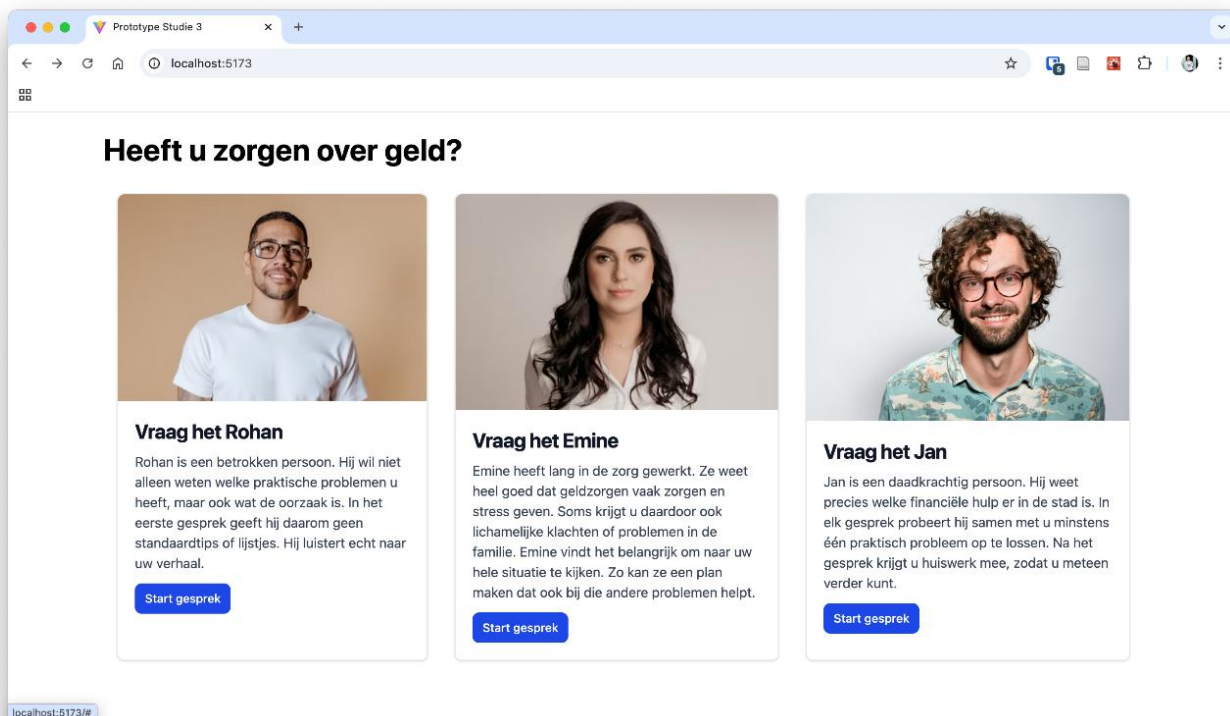
Op basis van dat mechanisme werd een interventie [7] ontworpen waarbij een aanbod tot gesprek gepaard gaat met een aantal keuzes en mogelijkheden om wensen, grenzen en verwachtingen van het gesprek vooraf aan te geven. En inwoners zo een concreter beeld van en meer controle over het aangeboden gesprek te geven.

Er is in het ontwerpproces nagedacht hoe die keuzeruimte aan inwoners te bieden. Daarbij zijn drie opties verkend: (1) kiezen op basis van de persoonlijkheid van de gesprekspartner, (2) kiezen op basis van de inhoud van het gesprek, en (3) kiezen tussen mens en digitaal.

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>Probleem</b>    | De verwachting is tegenwoordig: Iedereen krijgt een gesprek op maat. Waar je zelf invloed op hebt en dat met jou meebeweegt. Mensen zijn er niet van overtuigd dat een gesprek met de overheid zo gaat verlopen.  |
| <b>Mechanisme</b>  | Als de consultant in het gesprek met de behoeften van de inwoner meebeweegt, leidt dat tot goede gesprekken.<br>Maar inwoners hebben vooraf geen idee wat ze kunnen verwachten. En inwoners zijn bang dat dat gesprek veel te ver gaat, zonder dat ze daar iets aan kunnen doen. Dat staat ze in de weg het aangeboden gesprek te accepteren. |
| <b>Interventie</b> | Geef inwoners bij het doen van het aanbod al inzicht en invloed op het soort gesprek (vorm en inhoud) dat ze wel willen gaan hebben.  |

**Tabel 3:** Probleem, mechanisme en interventie in studie 3

In de eerste mockup wordt keuze geboden met wie in gesprek wordt gegaan in de vorm van drie concrete consulenten. In een korte beschrijving wordt hun persoonlijkheid beschreven, op een manier die (af en toe wat subtekstueel) een beeld geeft wat voor soort gesprek dat op gaat leveren.



**Figuur 7:** Kiezen met wie je in gesprek gaat.

De tweede mockup laat inwoners kiezen wat ze praktisch uit het gesprek willen halen, en zo vooraf het gesprek inhoudelijk af te bakenen. Gepresenteerde keuzen waren “Weer financieel overzicht krijgen”, “Zijn er regelingen en potjes waar ik gebruik van kan maken”, en “Hoe houd ik mijn zorg betaalbaar?”. De derde mockup ten slotte laat inwoners kiezen of ze liever met een mens of met een digitale advies chatbot in gesprek willen.

Deze mockups zijn door onderzoekers voorgelegd aan 12 respondenten die zijn geworven via een respondentenbureau. De verwachting van respondenten bij de verschillende versies is dat keuzevrijheid en controle over het aangeboden gesprek helpen om op het aanbod in te gaan. Tegelijk roepen de drie uitwerkingen daarvan ook allerlei specifieke reacties op.

Mockup 1 werd het best gewaardeerd, waarin de persoonlijkheid van de medewerker (naast overigens allerlei andere eigenschappen die aan de foto werden verbonden) de keuzegrond was voor het soort contact dat je wilt hebben.

De inhoudelijke onderwerpen in mockup 2 waren volgens een aantal mensen wat te overlappend gekozen, wat ertoe leidde dat dat ontwerp misschien wat minder goed uit de verf kwam.

Mockup 3 appelleert sterk aan de kanaalsturing richting bots die op dit moment plaatsvindt als je contact zoekt met allerlei organisaties. En die roepen nogal eens weerstand op.

Dat zijn interessante inzichten, en ze bieden een basis voor het concreet verbeteren van de individuele ontwerpen, maar het is niet altijd eenvoudig dat terug te koppelen op het onderliggende mechanisme en interventie. In dit geval gaf een aantal mensen daarbij toch wel aan dat de geboden keuzevrijheid drempelverlagend zou kunnen werken, met overigens ook regelmatig de kanttekening dat mensen met (financiële) stress misschien juist wel moeite hebben met het moeten maken van nog meer keuzes.

Een terugkerend fenomeen in de gesprekken met inwoners over ontwerpen is dat mensen ook gewoon verschillende voorkeuren hebben, en dat het doel waarschijnlijk niet moet zijn om één ervaring te ontwerpen die voor iedereen optimaal is. In dat licht zijn deze mockups natuurlijk ook algemener interessant: Kunnen we groepen mensen met wisselende voorkeuren bedienen door ze gewoon zelf te laten kiezen?

In een vervolgsprint zou naar de eerdere in deze whitepaper beschreven segmentatie kunnen worden gekeken: Moet de dienstverlener zijn best doen van iedereen in te schatten in welk segment die het beste past en daarnaar handelen? Of kunnen we inwoners keuzen bieden waarmee inwoners uit alle drie segmenten een passende weg vinden in de dienstverlening?

## 5. Conclusies en praktische stappen

Proactieve dienstverlening is gericht op het bieden van dienstverlening waar inwoners recht op en behoefte aan hebben. Maar het is eenvoudig om de plank mis te slaan door de initiatiefrijke, ongevraagde aard van die dienstverlening.

Het ontwerpen van proactieve dienstverlening vanuit burgerperspectief is nodig om te zorgen dat belangrijke doelen gehaald worden, maar daarbij tegelijk ook wordt gehandeld binnen de waarden, wensen en grenzen van inwoners.

Maar de juiste vorm van proactieve dienstverlening hangt ook af van het soort dienst en de situatie(s) waarin de inwoners zich bevinden die er gebruik van maken.

Bij proactieve dienstverlening bestaat geen 'one size fits all' aanpak. Keuzevrijheid, borging van privacy en een empathische, toegankelijke communicatie zijn essentieel voor het slagen van dergelijke dienstverlening.

Dat vraagt van publieke dienstverleners dat ze per dienstverlening opnieuw de vraag stellen welke behoeftes en mechanismen ten grondslag liggen aan deze specifieke dienst.

De ontwikkelde toolkit biedt een praktische werkwijze voor publieke organisaties om binnen concrete projecten en voor specifieke ontwerp- opgaven de inzichten die burgers ons meegaven te vertalen naar specifieke, praktische ontwerpen van dienstverlening waar die situatie om vraagt.

Zodra de toolkit beschikbaar is, kan deze worden gedownload via <https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/een-proactieve-overheid---op-weg-naar-dienstverlening-vanuit-burgerperspectief>. Hier staan ook alle publicaties en rapporten van het project.

## 6. Verantwoording

Dit eindrapport is gebaseerd op de resultaten van een 2-jarig onderzoek (“Een proactieve overheid”), uitgevoerd door Hogeschool Utrecht, samen met diverse publieke dienstverleners en Hogeschool Saxion.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek is:

“Hoe kunnen publieke dienstverleners data-ondersteunde proactieve dienstverlenings-concepten ontwerpen, vanuit de (ethische) waarden, verwachtingen en behoeften van burgers, maar wel passen binnen hun wettelijke, technische en organisatorische kaders?”

Het onderzoek is uitgevoerd in de context van mensen met beginnende geldzorgen of geldproblemen.

Het onderzoek bestaat uit 4 fasen:

1. Organisatieperspectief:
  - a. 25 diepte interviews met professionals van diverse publieke dienstverleners
2. Burgerperspectief:
  - a. 34 diepte interviews met burgers met geldzorgen
  - b. Segmentatiestudie: Survey met 1.000 Nederlanders met geldzorgen
3. Handelingsperspectief – ontwerpen
  - a. 3 ontwerpstudies, 10 workshops en 2 online themasessies en 36 concepttest interviews met burgers. Dit alles in co-creatie met consortiumpartners (gemeentes en uitvoerders)
4. Handelingsperspectief – Handleiding
  - a. Praktische toolkit met invultemplates en trainingsworkshops, bruikbaar voor organisaties die proactieve dienstverlening willen ontwikkelen vanuit burgerperspectief.

Partners in het project:

- Hogeschool Saxion
- Gemeentes: Den Haag, Breda, Utrecht, Eindhoven
- Uitvoeringsorganisaties: De Belastingdienst, DUO, GGD Zuid Holland Zuid, Sociale Dienst Drechtsteden, IMW Breda
- Vitens
- PvkO: Platform voor Klantgericht Ondernemen en
- Klantenservicfederatie
- Plinkr
- VIEWZ

- NVSI

Heb je vragen of wil je meer informatie, inspiratie of hulp bij de inzet van proactieve dienstverlening?

Mail naar [dies.weijschede@hu.nl](mailto:dies.weijschede@hu.nl) of [jeroen.vangrondelle@hu.nl](mailto:jeroen.vangrondelle@hu.nl) .

Resultaten uit dit onderzoek zijn online beschikbaar via de Hogeschool Utrecht.

## 7. Bronnen

De bronnen waarnaar in deze paper wordt verwezen staan hieronder.

- [1] Organisatieperspectief op proactieve dienstverlening
- [2] Burgerperspectief op proactieve dienstverlening 1: kwalitatief
- [3] Burgerperspectief 2: Segmentatiestudie (kwantitatief)
- [4] Ontwerpmethode voor ontwerpen vanuit burgerperspectief
- [5] Ontwerpstudie 1: Voorkomen van pettenverwarring
- [6] Ontwerpstudie 2: Aanbieden en accepteren van ongevraagde hulp
- [7] Ontwerpstudie 3: Ieder zijn eigen gesprek aanbieden

Zodra ze beschikbaar zijn, vindt u alle publicaties op <https://www.hu.nl/onderzoek/projecten/een-proactieve-overheid---op-weg-naar-dienstverlening-vanuit-burgerperspectief>

Jungmann, N., Oomkens, R., Suvee, A., & Tonnon, S. (2025). Opbouw van problematische schulden: van de eerste vordering to de aanvraag van een schuldregeling. Utrecht.