

Smart Society Case #7

Wat is toegankelijke publieke dienstverlening

De voorwaarden waarop datagedreven dienstverlening
de administratielast voor de burger kan wegnemen

juli 2020



Auteurs:

Vera de Jong

Socrates Schouten



Foto: Dan Burton, Unsplash

Inwoners hebben steeds vaker digitaal contact met de gemeente. Zij doen dit om zaken te regelen of om ondersteuning te vragen. Digitale dienstverlening is de nieuwe norm geworden, maar niet iedereen kan of wil een digitale burger zijn. Bijna een kwart van de Nederlanders heeft moeite om effectief contact te krijgen met de overheid. De toegankelijkheid van publieke dienstverlening staat voor hen op het spel. Wat kunnen we van de burger verwachten, en wat van de overheid?

Een aanzienlijk deel van de gemeentelijke procedures en informatiebronnen is in de afgelopen decennia digitaal beschikbaar gesteld aan inwoners. Denk aan het regelen van administratieve zaken als het aanvragen van een identiteitsbewijs, parkeervergunning, het wijzigen van een adres of het aanvragen van subsidies, uitkeringen of scholierenvergoeding. Veel burgers en overheidsinstanties ervaren digitalisering als een positieve ontwikkeling, die het weder-

zijdse contact makkelijker en directer maakt.

Maar dat geldt niet voor iedereen. Om gebruik te kunnen maken van het digitale dienstenaanbod van gemeenten hebben burgers diverse vaardigheden nodig, die zij soms niet hebben. Zo'n 20-25% van Nederlandse bevolking kan of wil niet participeren in de digitale samenleving zoals deze de afgelopen jaren door de overheid is vormgegeven.¹ Uit onderzoek van de Nationale ombudsman blijkt dat burgers contact met de overheid typeren

als noodzakelijk, ingewikkeld en ver weg.² Het is zorgwekkend dat bijna een kwart van alle inwoners moeite heeft om effectief contact te krijgen met de overheid als zij de overheid nodig hebben: alle inwoners moeten kunnen vertrouwen op de dienstverlening van de gemeente. Je kunt als burger ten slotte maar bij één gemeente terecht. En daarbij: draait publieke dienstverlening in een democratische rechtstaat in de eerste plaats niet juist om het ondersteunen van de minder zelfredzame burger?³

Kwalitatieve dienstverlening én autonomie

Iedere inwoner heeft andere voorkeuren en (on)vermogens op het gebied van communicatie, inclusief het regelen van overheidszaken. Dat zien we ook bij processen waar persoonsidentificatie en betaaltransacties een rol spelen. De een is zeer vertrouwd met digitale middelen en heeft de nieuwste apps geïnstalleerd staan, de ander houdt het liever bij contant geld en balieservice. Dit werpt diverse vraagstukken op rond thema's zoals effectiviteit, rechtvaardigheid en privacy (zie ook het kader). Het is hierbij essentieel om inzicht te krijgen in de werkelijke situatie en niet uit te gaan van vooronderstellingen. Veel gemeenten zetten bijvoorbeeld sociale media in om inwoners op een informele en laagdrempelige manier te bereiken en daarmee de doorgaans minder aangesloten doelgroepen te bereiken. Dit blijkt een misvatting: vooral hoger opgeleiden en mensen met een desktop-beroep communiceren via sociale media met de overheid.⁴

Digitalisering van gemeentelijke diensten lijkt in sommige gevallen een deel van de bevolking uit te sluiten, terwijl digitale technologie juist vele mogelijkheden biedt om burgers op een toegankelijke en gepersonaliseerde manier met de overheid in contact te brengen. Hoe kunnen we de mogelijkheden die technologie biedt beter benutten? Hoe voorkomen we dat we voorsorteren op een samenleving waarin 'digital natives' een steeds grotere maatschappelijke invloed en voorsprong krijgen? Hoe realiseren we, kortom, toegankelijke dienstverlening aan alle burgers én pakken we de regie op publieke waarden in de digitale samenleving terug?

Vraagstukken

Effectiviteit

Elke burger communiceert natuurlijk gezien op een andere manier. Hoe houd je effectief rekening met verschillende communicatiestijlen, identificatie- én transactievoorkeuren van burgers?

Rechtvaardigheid

Hoe kunnen we voorkomen dat burgers die niet bereid of bekwaam zijn om digitaal te communiceren, minder kwalitatieve publieke dienstverlening ontvangen? Als de meerderheid de digitale middelen wel makkelijker vindt, hoe gaan we om met de minderheid?

Privacy

Voor het functioneren en optimaliseren van diensten verzamelen de overheid en (semi)publieke of private uitvoeringsorganisaties veel gegevens. Hoe kunnen we garanderen dat de privacy van inwoners optimaal beschermd is, ook als diensten worden uitgevoerd door externe uitvoerders?

CASE: Portemonnee gestolen

We hebben het allemaal wel eens meegemaakt: je portemonnee wordt gestolen. Een gestolen portemonnee veroorzaakt een flinke administratieve last waar geen enkele persoon op zit te wachten. De gevolgen van deze gebeurtenis zijn echter voor iedere inwoner anders.

Alicia's portemonnee wordt gestolen. Zij zucht een paar keer diep en belt dan de bank om haar pasjes te blokkeren. Ze vraagt een goede vriend of zij 100 euro kan lenen zodat ze komende dagen doorkomt. Daarna doet ze digitaal aangifte bij de politie en vraagt ze online een nieuwe identiteitskaart aan. Na een digitale transactie

krijgt ze direct bericht terug dat haar identiteitskaart over een paar dagen voor haar klaar ligt. Als ze extra betaalt kan ze de kaart zelfs bij haar thuis laten bezorgen. Wanneer ze 's avonds thuis komt van haar werk zet ze rustig even op een rijtje welke administratieve taken haar nog meer staan te wachten als gevolg van dit incident.

Ronny's portemonnee wordt gestolen en hij loopt in paniek te ijsberen over straat. Hij weet niet goed waar hij moet beginnen maar beseft zich wel dat hij snel een nieuwe bankpas, identiteitskaart en minimapas nodig heeft. Na twee dagen voorrang te geven aan zijn baan heeft hij besloten om naar het gemeentehuis te gaan waar hij aangifte doet van vermissing en een nieuw identiteits- en rijbewijs aanvraagt. Zijn aanvraag kan niet in behandeling worden genomen omdat hij de kosten van de aanvraag enkel met pinpas kan voldoen. Hij betaalt liever met contant geld en daarbij heeft hij nog helemaal geen contact opgenomen met de bank om zijn pasjes te vervangen. Voor het aanvragen van een nieuwe minimapas krijgt hij een brief mee met een link naar een online aanvraagformulier; dit wordt door een andere afdeling geregeld. Ronny heeft geen eigen computer en de wachttijd voor de minimapas blijkt twee weken. Hij zucht diep.

Beschouwing

Inwoners zijn op verschillende momenten in hun leven sterk afhankelijk van publieke diensten. De administratieve handelingen rondom deze momenten zijn in principe hetzelfde voor iedereen – denk aan een huwelijk, overlijden of een verloren portemonnee. Echter, ieder mens heeft, afhankelijk van zijn voorkeuren en (on)vermogens, een andere behoefte aan contact met de overheid. De huidige mix van digitale en offline dienstverlening blijkt in sommige gevallen nog onvoldoende toereikend. Er zijn inwoners die dolgraag digitaal met de gemeente willen communiceren, maar dat op dit moment nog niet kunnen omdat voor hen nog geen geschikte voorzieningen zijn. In andere gevallen ontstaat er verwarring in het contact met de overheid door de veelheid of het complexiteitsniveau van aanwezige communicatiekanalen.

Samenwerking tussen gemeenten en leveran-



Foto: Santeri Viinamäki via Wikimedia Commons, CC BY-SA 4.0

ciers van IT-oplossingen ligt voor de hand, gezien steeds meer inwoners gewend raken aan het snelle en hoge serviceniveau in de Nederlandse diensteneconomie. Maar een te grote afhankelijkheid van marktpartijen kan de autonomie van burgers én de overheid zelf in gevaar brengen. Voorbeeld: de app WhatsApp wordt door veel gemeenten gebruikt om met inwoners te chatten als onderdeel van haar dienstverlening. Wanneer WhatsApp zelfstandig besluit om gemeenten toegang tot functies te ontfemen of de kosten van haar dienstverlening te verhogen, heeft dit direct invloed op de toegankelijkheid van publieke diensten. Daarbij houdt WhatsApp zich niet aan de lokaal geldende privacywetgeving noch aan de uitgangspunten die normaliter gelden voor (door overheden aanbestede en/of ingezette) ICT.⁵

Gemeenten staan voor een flinke opgave: hoe kunnen we strategisch gebruik maken van de nieuwste digitale technologieën om diensten voor alle burgers toegankelijk te maken, zonder in te leveren op publieke waarden als autonomie en privacy? Hieronder volgen een strategisch en praktisch handelingsperspectief.



Foto: Priscilla Du Preez, Unsplash

Van proactieve burger naar proactieve overheid

Burgers worden al op diverse manieren gefaciliteerd om aan hun (digitale) taken als proactieve, zelfsturende burger te voldoen. Publieke diensten worden aan de hand van 'customer journeys' zo klantgericht mogelijk ontwikkeld en wanneer inwoners de vereiste digitale vaardigheden ontberen kunnen zij in toenemende mate gebruik maken van trainingen en speciale steunpunten. Maar hoe zou het eruitzien als gemeenten zich als doel stellen om de burger zó goed te faciliteren dat de administratielast van de burger helemaal weggenomen wordt? De overheid kan met al haar gegevens immers al heel goed bepalen waar iemand recht op heeft.

Op basis van beschikbare data hebben gemeenten de mogelijkheid om gepersonaliseerde dienstverlening te ontwikkelen, waarbij de overheid haar dienstverlening proactief aanbiedt en uitvoert. Zo kan er automatisch een nieuw paspoort worden aangemaakt op het moment dat een paspoort verloopt, of wordt je studentenreispro-

duct automatisch stopgezet als je studie is afgerond. De kosten voor deze publieke diensten zouden bovendien alleen in rekening gebracht kunnen worden als iemands draagkracht toereikend is.

De inzet van datagedreven technologieën voor dienstverlening bij voorspelbare administratieve levensmomenten vermindert niet alleen de administratielast van de burger, maar kan tevens meer ruimte bieden voor het aanbieden van kwalitatieve maatgerichte dienstverlening bij onvoorspelbare levensmomenten zoals geboorte, overlijden, (r)emigratie of scheiding. Momenteel bevinden we ons in een tussenfase, zoals de vooraf ingevulde formulieren, de zogenaamde 'greenlanes'. De transformatie naar geautomatiseerde en maatgerichte dienstverlening vraagt bestuurders om grote stappen te zetten, waarbij zeer zorgvuldig rekening gehouden dient te worden met de mogelijke risico's. Want die zijn er wel, met name rondom privacy en dataveiligheid: dit scenario vereist dat publieke dienstverleners meer gegevens koppelen en op basis van een algemener geformuleerde toestemming van de burger (zie ook Case 6: 'Digitale besluitvorming

in een mensenwereld'). Het onderscheiden van 'voor de hand liggende' diensten aan de burger en meer 'voorspellende' (bijvoorbeeld op basis van algoritmen) is belangrijk en niet al te eenduidig. Niettemin zijn er diverse diensten, toeslagen en voorzieningen die voor automatische activering in aanmerking kunnen komen.

Innovatief opdrachtgeverschap vanuit publieke waarden

Zoals de case van Alicia en Ronny toont, leiden gestandaardiseerde overheidsdiensten niet in alle gevallen tot gelijkwaardige behandeling van inwoners. Met dat vraagstuk is een groot aantal gemeentelijke diensten al in de weer. Beleidsambtenaren, uitvoerders, designers en softwareontwikkelaars werken met elkaar en met inwoners samen aan de vernieuwing van de toegang tot publieke diensten. Een voorbeeld is de ontwikkelde chatbot voor verhuizingen, waarmee inwoners hun verhuizing eenvoudig kunnen doorgeven en de 'beslisboom' in mensentaal doorlopen wordt.⁶ Standaard administratieprocessen kunnen zo toegankelijk gemaakt worden voor mensen met verschillende communicatiebehoeften.

Gemeentestedienstelijke innovatieopgaven bestaan niet alleen uit een technische opgave, maar bevat ook ethische én organisatorische opgaven. Waar een ideale technische oplossing in sommige gevallen ethisch onwenselijk kan zijn, kan een ethisch wenselijke oplossing soms moeilijk te organiseren zijn. Dit gegeven plaatst bestuurders en ontwikkelaars in een uitdagende positie.

Wanneer gemeenten samenwerken met marktpartijen of kennisinstellingen, komt het voor dat in de loop van het ontwikkelproces pragmatische compromissen worden gesloten ten nadele van publieke waarden. Dit is niet gek, want de belangen verschillen: waar marktpartijen de mogelijkheid hebben om een specifieke doelgroep te selecteren, heeft de overheid de verplichting om toegankelijke dienstverlening aan alle burgers te bieden. Veel marktpartijen baseren hun verdienmodel en marktpositie bovendien op dataverzameling, terwijl de overheid verplicht is om de privacy en autonomie van burgers beschermen en marktcompetitiviteit te waarborgen.

Wat zijn de voorwaarden die we willen stellen aan samenwerkingen met technologiebedrijven voor wie publieke waarden niet de eerste prioriteit zijn bij de ontwikkeling van applicaties? Hoe kunnen we grondrechten en publieke waarden als ontwerpprincipes hanteren voor de ontwikkeling en innovatie van publieke diensten? En hoe geven we vorm aan innovatief opdrachtgeverschap vanuit publieke waarden? Een eerste aandachtspunt om als gemeente regie te kunnen houden op publieke waarden binnen datagedreven dienstverlening is de eigen expertise. Het kunnen begrijpen en regisseren van techniek én ethiek is essentieel om de burger toegang te geven tot verantwoorde publieke diensten. Daarbij is proactiviteit van de overheid als opdrachtgever vereist, want achteraf repareren van publieke waarden is vaak ingewikkeld en kostbaar.⁷ De onlangs door het Ministerie van Binnenlandse Zaken gelanceerde 'toolbox voor ethisch verantwoorde innovatie'⁸ biedt ontwikkelaars en bestuurders een handig overzicht van ethische dilemma's en handvatten om verantwoorde keuzes te maken in innovatieprocessen. Op Europees niveau wordt gewerkt met een licentie die leveranciers van digitale identificatieoplossingen ontvangen als zij aan specifieke standaarden van de overheid voldoen.⁹ Op deze manier worden private middelen toegestaan binnen publieke dienstverlening, mits zij aan voorwaarden voldoen. Een licentie als deze kan behulpzaam zijn bij het selecteren van private samenwerkingspartners. Maar het draagt tegelijkertijd ook het risico dat lokale overheden algemene standaarden overnemen zonder zelf diepgravende technische of ethische kennis en principes te ontwikkelen.

Conclusie

We staan op dit moment nog maar aan het begin van het gebruik van de mogelijkheden die digitalisering van interactie tussen overheid en burger biedt. De transformatie naar een verantwoordelijke datagedreven overheid vraagt bestuurders om scherpe en bewuste keuzes te maken. Wanneer we burgers moeten trainen om gebruik te kunnen maken van overheidsdiensten lijken we ons doel voorbij te schieten. Digitalisering dient in de eerste plaats strategisch te worden ingezet

als een hulpmiddel om (kwetsbare) burgers te dienen en te ontzorgen, niet om de norm van handelingsbekwaamheid mee te verhogen.

Met betrekking tot digitale dienstverlening zijn er nog noten te kraken. Afgelopen jaren is een grote hoeveelheid innovatieve projecten op gang gekomen waarin gemeenten samen met partners aan de ontwikkeling van kwalitatief betere en meer toegankelijke dienstverlening werken. Ieder project heeft te maken met ethische vraagstukken en zoekt hierin naar verantwoorde-lijke afwegingen. Welke data wordt verzameld als we binnenkort chattend ons paspoort aanvragen en wie heeft toegang tot die data? En als de optimale werkwijze nou niet de meest efficiënte is, gaan we er dan wel mee door? Het valt namelijk te verdedigen dat de 'omdraaiing' van het initiatief – van proactieve inwoner naar proactieve overheid – de gemeente best wat extra moeite mag kosten. De netto maatschappelijke baten zullen de kosten waarschijnlijk overstijgen.

Het delen van ervaringen met verschillende werkwijzen en experimenten kan een goed begin zijn. Is het mogelijk om gezamenlijk tot principes te komen waarop met elkaar doorgebouwd kan worden? En die dan wellicht als Nederlandse gemeenten unaniem te omarmen? De burger is immers gebonden aan de dienstverlening van de gemeente waarin hij woont. Voor bestuurders de schone taak om de regie te pakken en binnen publiek-private samenwerkingen invulling te geven aan verantwoordelijk, innovatief opdrachtgeverschap vanuit publieke waarden.

Stelling

Niet de inwoner, maar de gemeente moet proactief en bekwaam zijn met betrekking tot digitale dienstverlening. Dat betekent dat diensten zoveel mogelijk 'vanzelf' moet worden aangeboden – ongeacht of dat van de kant van de gemeente 'automatisch' in zijn werk gaat of menselijk handelen vereist.

Noten

- 1 Dialogic, 2013, De digitale (zelf)redzaamheid van de burger: ondersteuning bij de Digitale Overheid 2017. https://www.kb.nl/sites/default/files/digitale_zelfredzaamheid_burger.pdf
- 2 Kaal, M. et al., 2019, Relatie burger overheid 2030. Onderzoek in opdracht van De Nationale Ombudsman. https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/1%20RAPPORT%20Nationale%20Ombudsman%20-%20relatie%20burger%20overheid%202030_def.pdf
- 3 Tjeenk Willink, H., 2019, Groter denken, kleiner doen. Amsterdam: Prometheus.
- 4 Budding, T. et al., 2019, Wie bereikt de overheid met social media? Een onderzoek naar het gebruik van sociale media in de interactie tussen gemeente en burgers. <https://www.digitaleoverheid.nl/wp-content/uploads/sites/8/2019/11/Rapportage-sociale-media-onderzoek-20191111.pdf>
- 5 VNG (2019). Nieuwsbericht: WhatsApp en gemeentelijke dienstverlening. <https://vng.nl/nieuws/whatsapp-en-gemeentelijke-dienstverlening>
- 6 VNG, 2019, 'Prototype chatbot verhuizen gepresenteerd'. Website VNG Realisatie <https://www.vngrealisatie.nl/nieuws/prototype-chatbot-verhuizen-gepresenteerd>
- 7 Rathenau Instituut, 2018, Naar een verantwoorde digitale samenleving. <https://www.rathenau.nl/sites/default/files/inline-files/Verslag%20conferenties.pdf>
- 8 Ministerie van BZK, 2019, Toolbox Ethisch Verantwoorde Innovatie. <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/nieuwe-technologieen-data-en-ethiek/publieke-waarden/toolbox-voor-ethisch-verantwoorde-innovatie/over-de-toolbox-voor-ethisch-verantwoorde-innovatie/>
- 9 Zie de eIDAS-verordening via <https://www.eid.as/>

Smart Society Cases

Digitale technologie is tot in de vezels van de samenleving doorgedrongen en roept vraagstukken op in diverse beleidsdomeinen. Digitalisering brengt kansen met zich mee voor doelmatiger en efficiënter bestuur, maar de praktijk is ook weerbarstig. Zoveel succesvolle oplossingen als er zijn ontwikkeld, zoveel projecten zijn er ook de mist in gegaan — met alle kostbare gevolgen van dien. Bovendien dienen zich nieuwe vragen aan: onder welke omstandigheden is een sterk gedigitaliseerde samenleving bijvoorbeeld nog democratisch en veilig? Waag en de VNG geven in deze reeks een overzicht van actuele cases rondom digitalisering. De reeks presenteert feiten en dilemma's en biedt handreikingen voor een betrouwbare en weerbare informatiesamenleving.

Auteurs

Vera de Jong
Socrates Schouten

Opmaak

Waag

Bij voorkeur citeren als:

V. de Jong en S. Schouten (2020). 'Wat is toegankelijke publieke dienstverlening?'. Smart Society Case nr. 7, juli 2020. Amsterdam: Waag; Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

CC4.0 BY-NC-SA

