

De burger gaat digitaal



De burger heeft er recht op behoorlijk behandeld te worden door de overheid. En laten we duidelijk zijn: meestal gebeurt dat ook. Maar het lukt niet altijd. En dan is het goed dat iemand die zich benadeeld of onrechtvaardig behandeld voelt, voor bescherming terecht kan bij een onafhankelijk instituut. Dat instituut is de Nationale ombudsman.

De Nationale ombudsman levert een bijdrage aan het herstel van vertrouwen in de overheid. Hij doet dit door zijn kennis te delen met overheidsinstanties, onderzoek te starten of mensen te helpen bij onnodige bureaucratie. Een onderzoek van de Nationale ombudsman kan worden afgesloten met een rapport. Deze rapporten zijn openbaar en worden gepubliceerd op www.nationaleombudsman.nl

De burger gaat digitaal

Onderzoeksteam

Mevrouw drs. W.J. van Helden, projectleider

Mevrouw mr. E.J.E. Govers, onderzoeker

Mevrouw mr. G.L.B. von Maltzahn, onderzoeker

Mevrouw mr. B.J. Vegter, onderzoeker

Mevrouw bc. S. Beer, ondersteuning

Substituut ombudsman

De heer mr. F.J.W.M. van Dooren, substituut-ombudsman

Datum: 9 december 2013

Rapportnummer 2013/170

Beschouwing

‘De burger gaat digitaal’, omdat steeds meer mensen intensief gebruik maken van internet en internetdiensten. Naast verzekeringen en bankzaken, webshops en digitale reiswinkels, raken veel burgers er meer en meer aan gewend om met hun gemeente, de Belastingdienst, het UWV of vele andere overheidsdiensten met behulp van DigiD digitaal contact te hebben.

De overheid wil bij deze ontwikkeling niet achterblijven en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in zijn Visiebrief digitale overheid van 23 mei 2013 aangegeven dat in 2017 de burger via internet al zijn zaken met de overheid moet kunnen regelen. Het valt toe te juichen dat de overheid de ontwikkelingen op internet bij probeert te blijven. Maar dan moet de overheid naar het oordeel van de Nationale ombudsman wel in redelijkheid rekening houden met de belangen van burgers.

Wat zijn die belangen van burgers in hun contacten met de overheid? Wij hebben met het oog op deze vraag de stand van zaken met de digitalisering van de overheid opgemaakt, met deskundigen gesproken en ook de digitale burger zelf bevraagd. In samenwerking met TROS Radar hebben wij een enquête uitgezet bij hun panel en belangstellende kijkers. Het onderwerp blijkt onder de ruim 1,7 miljoen kijkers te leven want we kregen maar liefst 48.000 enquêtes retour.

Wat opvalt, is dat niet alle burgers zomaar mee kunnen komen met de digitale ontwikkelingen en een flinke groep blijvend problemen ervaart met digitale diensten. Bovendien is het vertrouwen van burgers in hun digitale overheid niet erg groot. Daarnaast ontbreekt het burgers aan mogelijkheden om te controleren van welke gegevens de overheid uitgaat en aan mogelijkheden om fouten te herstellen. Het risico voor fouten en onjuistheden ligt veelal eenzijdig bij burgers. Ten slotte heeft de wetgever de verschillende sancties drastisch opgeschroefd en toetsing aan de redelijkheid door uitvoerders en de rechter vrijwel geheel uitgesloten. Het contact met de digitale overheid is daarom voor burgers nogal riskant.

Burgers vinden dat digitale dienstverlening voordelen heeft: 60% waardeert het 24 uur per dag beschikbaar zijn, 57% vindt het prettig om vanuit huis zaken te regelen en 45% vindt dat digitale dienstverlening hen minder tijd kost. 95% van de burgers wil zelf kunnen kiezen om al dan niet digitaal te gaan, maar de meeste overheidsdiensten dwingen vanwege de bezuinigingen burgers digitale contacten af. De RDW scoort met zijn digitale dienstverlening met een rapportcijfer van 6,9 het beste en het UWV met o.a. werk.nl met een 4,8 het slechtste.

Waar de overheid bij verdergaande digitalisering in redelijkheid rekening mee moet houden is structurele ondersteuning voor burgers die moeite blijven houden met digitale dienstverlening zodat ook voor hen toegang tot de overheid gewaarborgd is. Effectieve mogelijkheden voor burgers om hun administratieve situatie veilig te stellen als het misgaat of fouten zijn gemaakt. De overheid moet gerichte actie ondernemen om het vertrouwen in de digitale overheid te versterken.

De Nationale ombudsman,

A handwritten signature in dark blue ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a series of connected loops and a horizontal line at the end.

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doelstelling en vraagstelling	3
1.3	Aanpak en reikwijdte van het onderzoek	4
1.4	De enquête via TROS Radar	4
1.5	Leeswijzer	5
2	Voordelen digitale dienstverlening	7
2.1	Visie van de overheid	7
2.2	Wat zeggen anderen?	8
2.3	Wat zeggen burgers in de enquête?	9
3	Toegang tot de digitale overheid	13
3.1	Visie van de overheid	13
3.2	Wat zeggen anderen?	15
3.3	Wat zeggen burgers?	16
4	Herstelmogelijkheden	21
4.1	Visie van de overheid	21
4.2	Wat zeggen anderen?	22
4.3	Wat zeggen burgers?	23
5	Vertrouwen in Veiligheid	25
5.1	Visie van de overheid	25
5.2	Wat zeggen anderen?	26
5.3	Wat zeggen burgers?	28
6	Conclusies en aanbevelingen	31
6.1	Algemeen	31
6.2	Toegankelijkheid van de overheid onder druk	32
6.3	Herstelmogelijkheden bij fouten	35
6.4	Vertrouwen in digitale overheid is laag	37
6.5	Aanbevelingen	40
	Bijlage	43



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het kabinet streeft er naar de digitale dienstverlening door de overheid te laten toenemen en te intensiveren. In het regeerakkoord *Bruggen slaan* stelt de regering zich ten doel de dienstverlening door de overheid te verbeteren. Burgers en bedrijven moeten uiterlijk 2017 alle zaken die zij met de overheid doen digitaal kunnen afhandelen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werkt dit uit in de *Visiebrief digitale overheid 2017* van 23 mei 2013¹. Ook de *Hervormingsagenda Rijksdienst, dienstverlenend, slagvaardig en kostenbewust* van 22 mei 2013 van de minister voor Wonen en Rijksdienst² wil een bijdrage leveren aan goede dienstverlening aan burgers en bedrijven. De rijksdienst heeft als opdracht om met minder mensen en financiële middelen te werken aan de aanpak van nieuwe maatschappelijke opgaven. Tegelijkertijd moet de rijksdienst zorgen voor continuïteit in de kwaliteit van de dienstverlening. Bij de realisatie van deze ambitie krijgt digitalisering een centrale rol, zo geeft de Hervormingsagenda aan.

De digitalisering van de dienstverlening is voor veel mensen een uitkomst. Mensen zijn blij met de nieuwe mogelijkheden die het geeft. Ook voor de overheid biedt het ongekende kansen. Er is echter ook een keerzijde. De Nationale ombudsman ontvangt berichten van burgers die problemen ervaren met de digitale dienstverlening door de overheid. Mensen klagen er bijvoorbeeld over dat een systeem niet of slecht functioneert. Hierdoor hebben mensen geen toegang tot bepaalde diensten. Ook ontvangt de Nationale ombudsman signalen van mensen bij wie er iets in het digitale verkeer is misgegaan. Het lukt hen niet het probleem op te lossen. Ook wenden mensen die geen vertrouwen hebben in de veiligheid van de digitale dienstverlening zich tot de Nationale ombudsman. Zij worden soms toch verplicht de digitale weg te kiezen.

De belangen van burgers moeten een centrale plaats krijgen bij het ontwikkelen van de digitale overheid. De vraag is wat burgers nodig hebben in hun contact met de overheid. Wat is voor hen een prettige overheid? Voor een succesvolle transitie naar de digitale dienstverlening is kennis hierover nodig.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De Nationale ombudsman heeft een onderzoek uitgevoerd naar de ervaringen van burgers met de digitale dienstverlening door de overheid. Met dit onderzoek wil de Nationale ombudsman de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en alle andere overheid instanties die hun digitale dienstverlening de komende tijd intensiveren van informatie voorzien. Informatie over wat voor burgers belangrijk is bij het verder uitwerken van de digitale dienstverlening door de overheid. De Nationale ombudsman

¹ Visiebrief digitale overheid 2017 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 mei 2013, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013/2013, 26 643, nr. 280.

² Hervormingsagenda Rijksdienst: dienstverlenend, slagvaardig, kostenbewust, van de minister van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 22 mei 2013, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012/2013, 31 490, nr. 119.

onderzocht wat de ervaringen en zorgen van burgers zijn waar het gaat om digitale diensten van de overheid. De vraag was waar burgers in de praktijk tegenaan lopen en wat zij in redelijkheid van de overheid mogen verwachten. Dit leidt tot een aantal aandachtspunten.

1.3 Aanpak en reikwijdte van het onderzoek

De Nationale ombudsman heeft de klachten die hij heeft ontvangen over digitale dienstverlening geanalyseerd. Deze analyse heeft geleid tot een aantal thema's die voor burgers van belang zijn bij de digitale dienstverlening door de overheid. Het zijn de volgende thema's:

1. voordelen van digitale dienstverlening
2. toegang tot de digitale overheid
3. herstel mogelijkheden
4. vertrouwen in veiligheid

In samenwerking met het consumentenprogramma Radar is vervolgens een enquête uitgezet. De ervaringen van mensen met digitale dienstverlening door de overheid zijn onderzocht. Deze enquête is geïntroduceerd tijdens de uitzending van TROS Radar op 7 oktober 2013. Daarna is hij gestuurd aan alle deelnemers van het Radar testpanel. Ook niet panelleden konden de enquête invullen via de website van Radar of via de website van de Nationale ombudsman. De enquête is in twee weken tijd 48.497³ keer ingevuld. In een rondetafelgesprek met deskundigen zijn de resultaten van de enquête besproken en de resultaten zijn vergeleken met de uitkomsten van ons TNS-NIPO onderzoek. Deze vergelijking en het gesprek met deskundigen heeft de Nationale ombudsman ondersteund bij de analyse van de uitkomsten van de enquête (zie het verslag in de bijlage).

1.4 De enquête via TROS Radar

De uitkomsten van de enquête laten zien hoe de groep respondenten denkt over de digitalisering van de overheidsdienstverlening. Het geeft goed aan waar mensen in de praktijk tegenaan lopen. Twee kanttekeningen moeten geplaatst worden bij de doelgroep die de enquête heeft ingevuld. Ten eerste is deze enquête digitaal uitgezet. Mensen die niet of nauwelijks gebruik maken van een computer hebben deze enquête dus niet ingevuld. De mensen die niet digivaardig zijn, zijn daarmee niet in deze uitkomsten vertegenwoordigd. De tweede kanttekening is dat de enquête is uitgezet via het onderzoekspanel van TROS Radar. Dit is gebeurd na de uitzending van Radar over digitale dienstverlening door de overheid. De kans is aanwezig dat mensen die ervaring hebben met de digitale overheid in positieve maar ook in negatieve zin de enquête hebben ingevuld. Ook is het aannemelijk dat de deelnemers aan het Radar panel geen representatieve afspiegeling van de Nederlandse bevolking zijn en dit kijkerspubliek een wat kritische inslag heeft. Dit betekent dat er niet zonder meer van uit moet worden gegaan dat de percentages in

³ Van de 48.497 enquêtes konden 629 enquêtes niet in de analyses worden meegenomen door ontbrekende gegevens. De analyses zijn daarmee gebaseerd op 47.869 respondenten.

absolute zin representatief zijn voor de Nederlandse samenleving. Wel geeft deze enquête – ook door de grote aantallen – duidelijke indicaties over hetgeen er speelt onder burgers met betrekking tot digitale dienstverlening door de overheid. Bovendien bleek bij de vergelijking met de resultaten van de wel representatieve steekproef van het TNS-Nipo onderzoek dat de resultaten op sommige punten wel iets negatiever waren, maar dat de verschillen uiteindelijk niet erg groot waren.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Na dit inleidende hoofdstuk worden de vier centrale thema's in afzonderlijke hoofdstukken besproken. Hoofdstuk 2 bespreekt de voordelen van digitale dienstverlening, hoofdstuk 3 de toegang tot de digitale overheid, hoofdstuk 4 behandelt de herstel mogelijkheden en hoofdstuk 5 het vertrouwen en de veiligheid. Hoofdstuk 6 bespreekt de conclusies en aanbevelingen van de Nationale ombudsman. De enquêteresultaten zijn te vinden op de website van de Nationale ombudsman (www.nationaleombudsman.nl).

De overheid ziet Denemarken als voorbeeld. Daar heeft iedere Deense burger toegang tot digitale publieke diensten via het centrale portal 'borger.dk' (borger.dk). Alle dienstverlening moet eind 2015 in principe digitaal zijn.⁴ In de publicatie: De burger kan het niet alleen⁵, en in het onderzoek in opdracht het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over digitale (zelf)redzaamheid van de burger⁶ gaan de auteurs in op het Deense succes:

Borger.dk werkt als volgt:

De burger heeft via een persoonlijke pagina (een centraal digitaal overheidsportaal) direct toegang tot zijn persoonlijke informatie die bij de publieke sector over hem bekend is (zoals belastinggegevens, dossier sociale zekerheid, medische gegevens en studiefinanciering).

Daarnaast kan de burger digitaal communiceren en diensten afnemen via een persoonlijke postbus, via diezelfde persoonlijke pagina. Tal van publieke diensten zijn al op deze manier toegankelijk. Ook sluiten steeds meer maatschappelijke instellingen en private partijen aan op borger.dk.

Het streven van de Deense overheid is om in 2015 80% van alle overheids correspondentie digitaal af te handelen. De digitale infrastructuur is ver ontwikkeld. Ook voert de Deense nationale, regionale en lokale overheid al een aantal jaren een gezamenlijke e-strategie. Een groep ministers is centraal politiek verantwoordelijk, met de minister van Financiën als voorzitter. Daarnaast is één centraal orgaan (the Agency for Digitisation, dat onder het Ministerie van Financiën valt) verantwoordelijk voor de invoering van de digitalisering. Deze Agency voert de centrale regie. Dit voorkomt dat de verantwoordelijkheid niet duidelijk is. Wetgeving stelt digitale overheidsdienstverlening verplicht. Daarnaast voert de

⁴ Visiebrief digitale overheid 2017 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 mei 2013, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013/2013, 26 643, nr. 280.

⁵ De burger kan het niet alleen, PBLQatie nr. 41, van Y. Bommeljé en P.A. Keur, juni 2013, Sdu Uitgevers, 2013

⁶ De digitale (zelf)redzaamheid van de burger. Ondersteuning bij de Digitale Overheid 207, publicatienummer 2013.074-1258, Utrecht, september 2013, van drs. H. Gillebaard en A. Vankan MSc.

Deense overheid een actief promotiebeleid richting de burger en betreft actief belangengroepen (bijvoorbeeld voor gehandicapten) bij de plannen, biedt ondersteuning door middel van cursussen en werkt samen met bijvoorbeeld onderwijsinstellingen. De traditionele kanalen blijven beschikbaar, vooral de telefoon omdat dat het voorkeurskanaal is van de burger die digitaal minder vaardig is.

Het grote verschil met de Nederlandse situatie is de centrale regie van de Agency for Digitisation in Denemarken.

2 Voordelen digitale dienstverlening

De heer Vermeer⁷ zit zonder werk. Hij wil een bijstandsuitkering aanvragen. Voor de verstrekking van een bijstandsuitkering is de datum van melding van belang. Digitaal kan dat sneller en makkelijker, omdat dit op elk gewenst moment kan en het dan niet nodig is dat hij eerst een afspraak maakt met de Sociale Dienst. Dit blijkt echter niet mogelijk als inwoner van één van de Drechtsteden (Alblasserdam, Dordrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zijndrecht). De heer Vermeer vindt dit vreemd, omdat andere gemeenten wel de mogelijkheid openstellen om een aanvraag via internet in te dienen. De Sociale Dienst laat weten dat zij er bewust voor heeft gekozen om digitale dienstverlening uit te sluiten, omdat dit past binnen haar visie met een focus op werk en een persoonlijke aanpak. De Sociale Dienst wil burgers die zich melden voor een uitkering graag persoonlijk ontvangen om zo te bespreken wat hij of zij al heeft ondernomen om zelf werk te zoeken en te vinden.

2.1 Visie van de overheid

De overheid heeft de overtuiging dat digitale dienstverlening de relatie tussen de overheid en de burger verbetert. Burgers kunnen hun zaken met de overheid dan immers digitaal veilig en makkelijk afhandelen op een plek en tijdstip dat hun het beste uitkomt. De samenleving heeft zich de laatste jaren ontwikkeld van een eSamenleving, waarin de nadruk lag op technologische mogelijkheden, naar een i(nformatie)Samenleving, waarin informatiestromen van steeds groter belang zijn. Hierbij past een transparante overheid die de digitale mogelijkheden inzet voor betere dienstverlening en gegevensuitwisseling en een overheid die burgers centraal stelt in de informatiestromen.

Daarnaast ziet de overheid het besparen van kosten en efficiënter werken als een groot voordeel van digitalisering van de dienstverlening. Digitalisering speelt een centrale rol bij de bezuinigingen die de regering moet doorvoeren.

In de *Visiebrief digitale overheid 2017*⁸ staat dat het voor een efficiënte aanpak van digitalisering nodig is, dat de overheid de dienstverlening primair digitaal maakt en papieren kanalen stap voor stap afschaft. Het kabinet voorziet daartoe een aantal acties, zoals: meer overheidsinformatie moet digitaal (online) beschikbaar zijn, burgers moeten alle aanvragen digitaal kunnen indienen en alle overheidsberichten digitaal kunnen ontvangen in een veilige berichtenbox. Het kabinet wil dat burgers het recht krijgen om digitaal zaken te doen met de overheid. Ook zijn de wensen en het zoekgedrag van burgers het uitgangspunt om ICT-voorzieningen gebruikersvriendelijker en toegankelijker te maken. Daarnaast moeten burgers via MijnOverheid.nl hun inzage- en correctierecht kunnen uitoefenen. Verder moet het elektronische contact met de overheid goed beveiligd zijn. Daarvoor is het belangrijk dat bestuurders en topmanagers zich bewust zijn van informatieveiligheid. En er moet een zwaardere vorm van authenticatie komen dan DigiD (namelijk: eID). Ook is het belangrijk dat er één gezamenlijke digitale overheid komt.

⁷ De namen die in dit rapport gebruikt worden zijn gefingeerd

⁸ Visiebrief digitale overheid 2017 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 mei 2013, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013/2013, 26 643, nr. 280.

Zowel de Visiebrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als de Hervormingsagenda van de Rijksdienst laten onbesproken wat voor burgers essentiële voorwaarden zijn voor goede digitale dienstverlening.

2.2 Wat zeggen anderen?

De burger kan het niet alleen

In de publicatie *De burger kan het niet alleen*⁹, geven de auteurs aan dat in Nederland bijna iedere burger een computer en ook toegang tot het internet heeft. Nederlanders en met name jongeren, bankieren digitaal, doen digitaal boodschappen, delen kennis digitaal en communiceren digitaal. De Nederlandse burger staat positief tegenover digitale dienstverlening van de overheid. Burgers zien als voordeel van digitale dienstverlening een digitaal kanaal dat 24 uur per dag, zeven dagen per week gebruikt kan worden en gegevens één keer binnen de overheid vastleggen en deze in de dienstverlening aan de burger steeds opnieuw gebruiken. Een ander voordeel is dat rechten toegankelijker gemaakt kunnen worden. Bijvoorbeeld door via het digitale kanaal informatie op maat aangereikt te krijgen, zoals DUO doet bij flexibele studiefinanciering. Of door zonder aanvraag voorzieningen te ontvangen, zoals de kinderbijslag door de Sociale Verzekeringsbank nadat een kind is aangegeven. Maar, zo zeggen de auteurs, om voordeel te kunnen hebben van digitale dienstverlening geldt een aantal randvoorwaarden: mensen moeten kunnen lezen en schrijven en zij moeten digitale basisvaardigheden hebben, zodat zij om kunnen gaan met moderne communicatietechnologieën.

De overheidsvisie op goede (digitale) dienstverlening

De overheid heeft in de afgelopen jaren meerdere uitgangspunten ontwikkeld die laten zien wat zij beschouwt als goede dienstverlening. De *Burger Service Code* uit 2005 was de eerste. In 2006 kwam de verklaring: *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met elektronische overheid!* En tot slot in 2011 *de Overheidsbrede visie op dienstverlening*. Met name in deze laatste visie is een verschuiving zichtbaar van het beschikbaar houden van alle kanalen naar het digitale kanaal.

Burger Service Code

De *Burger Service Code*¹⁰ is een gedragscode uit 2005 voor digitale dienstverlening aan de burger. De code is ontwikkeld door Burger@overheid en overgenomen door Burgerlink, een van de projecten van de stichting ICTU. De code bestaat uit tien algemene basishoudingsnormen voor de relatie tussen de burger en de overheid in de digitale samenleving, opgesteld vanuit het perspectief van de burger. De eerste code houdt in dat de burger zelf kan kiezen op welke manier hij met de overheid regelt; via balie, telefoon, e-mail of internet. Verder betreft de code informatieverstrekking, dienstverlening en participatie. Toen de Burger Service Code verscheen hebben overheden met elkaar afgesproken de

⁹ De burger kan het niet alleen, PBLQatie nr. 41, van Y. Bommeljé en P.A. Keur, juni 2013, Sdu Uitgevers, 2013

¹⁰ Werkschrift De Burger Service Code, Uitgave Burgerlink Den Haag.

code na te leven bij de inrichting van hun dienstverlening en te verwerken in een kwaliteitshandvest. De VNG heeft formeel de eerste vijf normen aanvaard als maatstaf voor gemeentelijke dienstverlening.

Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met elektronische overheid!

Op 18 april 2006 kwam de verklaring *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met elektronische overheid!*¹¹ bij gelegenheid van het Bestuurlijk Overleg van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, met zes uitgangspunten voor de toekomst van de dienstverlening. Het burgerperspectief moest leidend zijn op weg naar een andere overheid. Een van de punten is dat alle kanalen open staan en de burger de vrijheid heeft zelf het kanaal te kiezen. De tweede code houdt in dat de burger de overheid ziet als één geheel en niet zelf hoeft te zoeken waar hij moet zijn. Het uitgangspunt in deze verklaring is om de Elektronische Overheid in te zetten voor betere dienstverlening, minder administratieve lasten voor burgers en bedrijven, meer transparantie en grotere doelmatigheid, zodat de overheid niet meer kost dan strikt nodig is. Om daarbij het perspectief van burgers en bedrijven leidend te maken, gaat de overheid in de geest van de Burger Service Code en de één-overheidsgedachte uit van zes uitgangspunten voor de toekomst van overheidsdienstverlening. Een van deze uitgangspunten is de vrije kanaalkeuze, omdat niet iedereen de mogelijkheid of handigheid heeft om zaken elektronisch met de overheid te regelen. Een netwerk van gemeentelijke telefonische contactcenters wordt gemaakt waar burgers en bedrijven terecht kunnen voor alle vragen aan de overheid en het elektronische dienstenaanbod wordt geleidelijk uitgebreid.

Overheidsbrede visie op dienstverlening

In 2011 volgt de *Overheidsbrede visie op dienstverlening*¹². Deze visie gaat uit van een gemeenschappelijk kader voor de overheid als één geheel. De ambitie tot 2020 voor de overheidsdienstverlening aan burgers en bedrijven bestaat uit zes uitgangspunten. Een van deze uitgangspunten is efficiënt werken. Uit kostenbesparingen heeft het elektronische communicatiekanaal de voorkeur. Waar persoonlijk contact met de overheid noodzakelijk of bevorderlijk is, wordt dit mogelijk gemaakt. Als een burger niet weet waar hij moet zijn, wijst de gemeente hem de weg.

2.3 Wat zeggen burgers in de enquête?

Het overgrote deel van de respondenten (ongeveer 80%¹³) ziet voordelen verbonden aan de digitalisering van de overheid. Bijna 60% van de respondenten geeft als een van de voordelen de 24 uur per dag bereikbaarheid. 57% ziet als voordeel het vanuit huis zaken kunnen regelen met de overheid en 45% van de respondenten geeft aan dat het hem tijd bespaart. Een iets minder grote groep, maar toch nog een substantieel deel geeft een vlotte afhandeling (28%) of het nog maar eenmalig hoeven verstrekken van gegevens (30%) aan

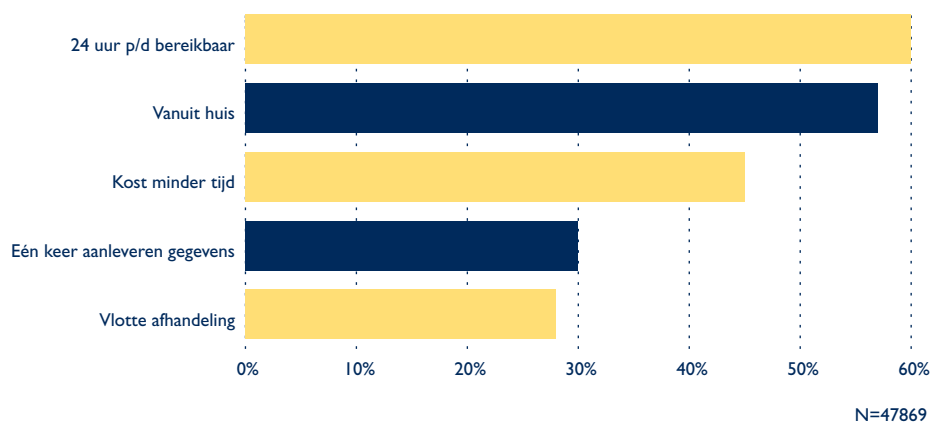
¹¹ De verklaring: *Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met elektronische overheid!* Verklaring, vast te stellen bij gelegenheid van het Bestuurlijk Overleg van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen, 2006.

¹² Overheidsbrede visie op dienstverlening, onderdeel van de overheidsbrede implementatieagenda voor dienstverlening en eOverheid, aangeboden aan de Tweede Kamer op 30 mei 2011. Aanbiedingsbrief 30 mei 2011, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2010–2011, 26 643, nr. 182.

¹³ Alle percentages in dit rapport zijn afgerond op hele getallen.

als voordeel van de digitalisering van de overheid. Verdere analyse heeft laten zien dat hogeropgeleiden vaker voordelen verbonden zien aan digitalisering dan lager opgeleiden.

Figuur 1: Voordelen digitale overheid¹⁴



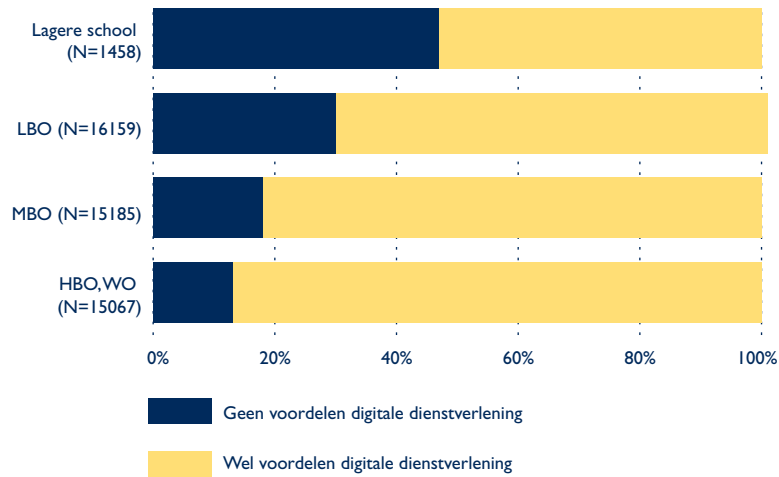
De groep die aangeeft geen voordelen verbonden te zien aan de digitalisering van de overheid, betreft ongeveer een op de vijf respondenten (21%). Omdat de groep niet-digivaardigen niet in deze enquête is vertegenwoordigd, is aannemelijk dat de groep mensen die geen voordelen verbonden ziet aan de digitalisering in werkelijkheid groter is.

Lager opgeleiden zien minder vaak voordelen verbonden aan de digitalisering van de overheid dan hoger opgeleiden. Bijna de helft van de respondenten (47%) met als hoogst genoten opleiding lagere school ziet geen voordelen verbonden aan de digitale overheid. Ditzelfde geldt voor 30% van de mensen met LBO, MAVO, VMBO, MBO-1, eerste drie jaren HAVO en voor 18% van de mensen met MBO 2-4, HAVO, VWO niveau. 13% van de respondenten met HBO, WO onderwijs heeft aangegeven dat de digitale overheid hen geen voordelen biedt.¹⁵

¹⁴ Op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk. Daarom tellen de percentages niet op tot 100%.

¹⁵ De enquête gebruikte als opleidingscategorieën 1. Lagere school, 2. LBO, MAVO, VMBO, MBO-1, eerste drie jaren HAVO of VWO, 3. MBO 2-4, HAVO, VWO, 4. HBO, WO. In de figuren zijn deze niveaus afgekort met; 1. Lagere school, 2. LBO, 3. MBO, 4. HBO, WO

Figuur 2: Het zien van voordelen per opleidingsniveau



Tijdens het rondetafelgesprek over de enquête-uitslagen kwam aan de orde dat de overheid achterloopt bij ontwikkelingen in het bedrijfsleven voor wat betreft digitalisering. Wat dat betreft heeft het kabinet terecht de ambitie de digitale dienstverlening door de overheid uit te breiden en te intensiveren. Het kan veel mensen niet snel genoeg gaan.

3 Toegang tot de digitale overheid

In reactie op de enquête van TROS Radar liet een oudere man weten dat hij het digitaal maken van diensten verschrikkelijk vindt en een hoe langer hoe grotere hekel aan computers, smart- en andere phones en wat dies meer zij krijgt. “Jongere mensen schijnen automatisch te weten hoe je met al die apparatuur moet omgaan, maar ik, als oudere, dus niet. Als de overheid geheel gedigitaliseerd wordt, wordt het ook voor anderen moeilijk om ermee om te gaan aangezien veel waarschijnlijk wordt voorgeprogrammeerd en jouw geval daar net niet bijzit. Vele ouderen vooral kunnen dan geen contact meer opnemen met de overheid omdat ze geen computer hebben of er niet goed mee kunnen omgaan. Tot de laatste categorie behoor ik.”

3.1 Visie van de overheid

In de *Visiebrief digitale overheid 2017*¹⁶ gaat de minister uit van een kleine groep mensen in Nederland die niet wil of niet kan meedoen in de digitale wereld. Hij zegt hierover: ‘Als de Nederlandse overheid digitalisering van de dienstverlening wil combineren met een efficiënt proces, dan zullen we vaker de dienstverlening primair digitaal moeten maken en papieren kanalen stap voor stap moeten uitfaseren. Een groot deel van de samenleving vraagt ook om meer digitale dienstverlening van de overheid. Daarnaast is er een kleiner deel van de bevolking dat kritisch staat ten opzichte van de verdergaande digitalisering. Enerzijds omdat zij minder zelfredzaam zijn en/of minder digivaardig zijn, anderzijds omdat zij zeer kritisch staan ten opzichte van digitalisering van eigen gegevens in verband met hun privacy. Hiervoor moet altijd aandacht zijn en naar een oplossing worden gezocht.’

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft onderzoek door Dialogic laten doen naar de problematiek van mensen die wel mee *willen* doen maar dat niet *kunnen*.¹⁷ Samengevat ziet hun inschatting van de digivaardigheid van burgers met betrekking tot digitale overheidsdienstverlening er als volgt uit:

- 🗨️ digitaal zelfredzaam: circa 75%-80%
- 🗨️ digitaal redzaam met ondersteuning: circa 95%
- 🗨️ digitaal niet-redzaam: circa 5%

Volgens Dialogic heeft 95% van de bevolking tussen 12 en 75 jaar oud, wel eens internet gebruikt. Bij de vaststelling van dit percentage noemt Dialogic ook het percentage van 47% dat het CBS heeft berekend. Volgens het CBS heeft 47% van deze bevolkingsgroep geen tot weinig internetvaardigheden. Dialogic neemt dat percentage niet over omdat het CBS uitgaat van vrij specifieke internetvaardigheden, zoals een webpagina ontwerpen of online mappen delen. Deze vaardigheden heeft een burger volgens Dialogic niet nodig om digitaal zaken te doen met de overheid bijvoorbeeld de digitale aangifte inkomstenbelasting en het aanvragen van toeslagen.

¹⁶ Visiebrief digitale overheid 2017 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 mei 2013, Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013/2013, 26 643, nr. 280.

¹⁷ De digitale (zelf)redzaamheid van de burger: ondersteuning bij de Digitale Overheid 2017, september 2013 publicatie-nummer 2013.074-1258, Utrecht, september 2013, van drs. H. Gillebaard en A. Vankan MSc..

Dialogic lijkt in haar onderzoek alleen dit percentage van het CBS mee te nemen als indicator voor basis digivaardigheden van de burger. In het genoemde onderzoek¹⁸ door het CBS worden meerdere percentages berekend waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen computervaardigheden en internetvaardigheden. Deze percentages lopen uiteen en verschillen per leeftijdsgroep. Zo heeft 75% van de bevolkingsgroep tussen 65 jaar en 75 jaar oud, volgens de berekeningen van het CBS weinig internetvaardigheden en 7% geen. Over de computervaardigheden, waaronder het verplaatsen en uitwisselen van bestanden of het installeren van een printer of modem, stelt het CBS dat 1 op de 10 personen van de bevolkingsgroep tussen de 12 jaar en 75 jaar oud, geen computervaardigheden heeft, één op de vijf heeft weinig vaardigheden.

Het CBS heeft ook de groep 75 plussers onderzocht. Het blijkt dat die groep het minst vaardig is als het gaat om computer en internet. In het onderzoek van Dialogic worden de 75 plussers niet meegenomen omdat, gezien het lage computer- en internetgebruik in deze groep, verwacht wordt dat het aantal zelfredzamen significant lager zal liggen.

Het rapport van Dialogic stelt voorop dat burgers die zich online niet kunnen redden een alternatief geboden wordt. Dit kan hulp van een loketmedewerker zijn of andere hulp. Op dit moment zien zij een gebrek aan coördinatie van de geboden hulp. Overheidsinstanties zullen, zo stelt het rapport, beter met elkaar moeten samenwerken, met name op het gebied van het herkennen en doorverwijzen van niet-zelfredzamen. Daarbij moet het aanbod aan cursussen voor deze groep worden vergroot en moet de kwaliteit van deze cursussen beter worden gegarandeerd.

Ook de Belastingdienst doet onderzoek naar de zelfredzaamheid van burgers. Het betreft de fiscale zelfredzaamheid. De eerste voorlopige cijfers wijzen er op dat de zelfredzaamheid een stuk lager is dan waar vanuit werd gegaan. Uit het onderzoek naar fiscale zelfredzaamheid blijkt dat 37% beschouwd kan worden als zelfredzaam. 20% is volledig zelfredzaam en 17% van de mensen besteedt het invullen van zijn belastingaangifte uit tegen betaling. Naarmate een situatie complexer is, hebben mensen meer hulp nodig. De zelfredzamen vragen hulp als de complexiteit toeneemt. Bij de mensen die niet zelfredzaam zijn is dat niet het geval.¹⁹ De vraag is wat deze voorlopige conclusie zal betekenen voor het beleid van de Belastingdienst om de digitalisering snel verder vorm te geven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het wetsvoorstel Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst²⁰ dat in behandeling is bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel biedt een grondslag voor elektronisch berichtenverkeer van en met de Belastingdienst. Het doel is het berichtenverkeer op den duur zo veel mogelijk elektronisch te laten zijn. Twee kanalen massaal open houden is immers erg duur.

¹⁸ 'ICT, kennis en economie 2013', Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen, 2013

¹⁹ Verslag rondetafelbijeenkomst van 29 oktober 2013, bijlage bij dit rapport.

²⁰ Wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en enige andere wetten in verband met de invoering van herziening bij aanslagen en een regeling voor het elektronisch berichtenverkeer (Wet vereenvoudiging formeel verkeer Belastingdienst) Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, nr. 33 714

3.2 Wat zeggen anderen?

Ook in het rapport *De Burger kan het niet alleen* is de toegankelijkheid van de digitale overheid voor burgers in kaart gebracht. Er blijkt uit dat het overgrote deel van de Nederlandse bevolking weliswaar toegang tot internet heeft (96%), maar dat dit niet wil zeggen dat eenzelfde percentage de capaciteiten heeft om digitaal zaken te regelen met de overheid. Drie tot vier miljoen mensen in Nederland bezitten onvoldoende lees- en rekenvaardigheden om adequaat te functioneren in de kenniseconomie.²¹ Een groot deel van deze groep zal al problemen hebben met de reguliere procedures en formulieren, laat staan met digitale procedures. Behalve de mate van geletterdheid zijn de computer- en internetvaardigheden die iemand heeft van belang. Hier is nog veel winst te behalen. Het rapport *De Burger kan het niet alleen* verwijst ook naar het al eerder in paragraaf 3.1 genoemde onderzoek van het CBS. Het CBS stelt dat 95% van de 12- tot 75-jarigen wel eens een computer gebruikt. Voorts wordt aangegeven dat het CBS onderzocht dat een kwart van de computerbezitters de computer niet goed kan bedienen. Een derde van de computergebruikers bezat veel computervaardigheden. 9% had geen enkele computervaardigheid en 18% beschikte over weinig computervaardigheden. Dit betekent dat ruim een kwart niet voldoende in staat is een computer te gebruiken. Een zelfde soort onderzoek deed het CBS naar internetvaardigheden. Hier kwam uit dat 45% van de internetters tot de groep met weinig internetvaardigheden behoort, 2% heeft geen internetvaardigheden.²² Mensen boven de 65, en mensen met een laag opleidingsniveau presteren hier minder goed. Ook zijn vrouwen minder vaardig dan mannen als het om internetten gaat.

Verder gaan de auteurs ook in op de ervaringen van burgers met digitale dienstverlening bij een aantal instanties. Zij hebben gekeken bij gemeenten, de Belastingdienst, de Sociale Verzekeringsbank en het UWV. Zij constateren grote verschillen tussen de gemeenten in de mogelijkheden en ontwikkeling van digitale dienstverlening en de beschikbaarheid en actualiteit van informatie. Zij hebben in 2012 zoekacties uitgevoerd bij Werk.nl en constateren dat deze gebrekkig werkt. Hun kritiek luidt dat burgers het risico lopen om rechten mis te lopen of onterecht beticht te worden van fraude als het digitale kanaal verplicht het enige kanaal is. Zeker als dit digitale kanaal verre van foutloos werkt en moeilijk hanteerbaar is. Zij vinden het verrassend dat er weinig onderzoek is gedaan naar hoe de burgers de overheidswebsites gebruiken, wat de waardering van de burgers is en welke ervaringen verschillende groepen burgers hebben met digitale dienstverlening. Zij hebben in 2011 en in 2012 zelf onderzoek gedaan naar de vindbaarheid van informatie op gemeentelijke websites en zij vonden in 2011 de kwaliteit onvoldoende:

“Onduidelijke zoekpaden, dode links binnen de site, onhandige (zoek)begrippen, tegenstrijdige en verouderde informatie, onleesbare informatie en jargon maken het de burger niet gemakkelijk om te vinden wat hij zoekt.”

²¹ De burger kan het niet alleen, PBLQatie nr. 41, van Y. Bommeljé en P.A. Keur, juni 2013, Sdu Uitgevers, 2013. De auteurs baseren zich op het *Tendrapport Computer- en Internetgebruik 2010*, aangehaald in *Aanvalsplan*

Laaggeletterdheid 2006-2010, en www.lezenenschrijven.nl

²² CBS meet de internetvaardigheden als volgt: het CBS heeft mensen gevraagd naar activiteiten die zij al eens hebben uitgevoerd op de computer, om zo hun computervaardigheid te kunnen vaststellen. De onderzoekers hebben gevraagd naar tien activiteiten. Vervolgens hebben de onderzoekers de volgende vier categorieën gebruikt om de ondervraagde personen te classificeren: - geen vaardigheden: geen van deze activiteiten uitgevoerd, - weinig vaardigheden: een, twee of drie activiteiten uitgevoerd, - doorsnee vaardigheden: vier, vijf, zes of zeven activiteiten uitgevoerd, - veel vaardigheden: acht of meer activiteiten uitgevoerd.

Over het onderzoek in 2012 zeggen zij:

“Een burger moet geduldig zoeken, doorklikken (gemiddeld 12 keer klikken en 12 minuten) en informatie combineren om verder te komen in zijn zoektocht. Vervolgens is er een grote kans dat hij het antwoord op zijn vraag niet vindt.”

In het rapport *Hoe beleven burgers de iSamenleving?*²³ van Motivaction is de Nederlandse bevolking ingedeeld in drie groepen met ieder een eigen houding ten aanzien van de iSamenleving en iOverheid. Deze groepen zijn de bezorgde burgerij, de onverschillige consumenten en de enthousiaste zelfredzamen. Deze groepen ervaren de informatiesamenleving ieder op een andere manier. Het blijkt dat twee van de drie groepen in Nederland (bezorgde burgerij en de onverschillige consumenten) beperkt deelnemen aan de iOverheid en hierbij goed moeten worden begeleid. Alleen de mensen uit de groep enthousiaste zelfredzamen redden zichzelf doorgaans goed op het internet en hebben de weg naar de iOverheid al (redelijk) goed gevonden.

Het CBS heeft recentelijk ook onderzoek gedaan naar de deelname aan de digitale overheid.²⁴ Het CBS geeft hierbij aan dat ruim 90% van de Nederlandse bevolking in het voorjaar van 2013 gebruik maakte van internet. 70% maakt gebruik van overheidswebsites. Dit is een stijging van 3% ten opzichte van 2012. Hoger opgeleiden (HBO, WO) gebruikten overheidsites twee tot drie keer zo vaak als lager opgeleiden (basisonderwijs, vmbo). De overheid wordt vooral via het digitale portaal bezocht voor het indienen van de belastingaangifte. Ruim de helft van de groep internetters had ook telefonisch of persoonlijk contact met de overheid. Het overgrote deel was tevreden over de vindbaarheid en bruikbaarheid van de informatie en drie kwart was tevreden over het gemak. Toch gaf 40% aan problemen te hebben. Dit zijn met name technische problemen of problemen met onduidelijke of verouderde informatie.

3.3 Wat zeggen burgers?

De enquête die de Nationale ombudsman in samenwerking met Radar heeft uitgezet betreft mensen die genoeg digivaardig zijn om deze digitale enquête in te vullen. De resultaten van de enquête hebben daarmee alleen betrekking op deze groep. De mensen die niet of nauwelijks digitaal actief zijn, zijn niet in deze uitkomsten vertegenwoordigd.

3.3.1 Tevredenheid over digitale dienstverlening

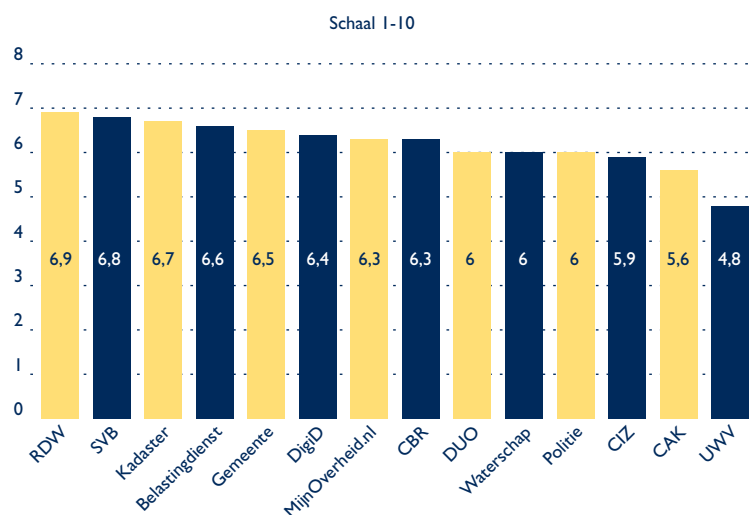
Om inzicht te krijgen in de manier waarop burgers de digitale dienstverlening van overheidsorganisaties beoordelen zijn twee cijfers berekend: het gemiddelde cijfer dat is gegeven voor een digitale dienst per overheidsinstantie en het percentage mensen dat de dienst een onvoldoende heeft gegeven. Figuur 3 laat de gemiddelde cijfers per instantie zien. De cijfers variëren tussen de 6,9 en de 4,8. Figuur 4 laat zien welk deel van de

²³ Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en naar aanleiding van de constatering van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat de overheid zich bewust moet zijn dat zij iOverheid wordt in een iSamenleving. Daarom moet de overheid zich realiseren dat burgers op verschillend aankijken tegen de iOverheid.

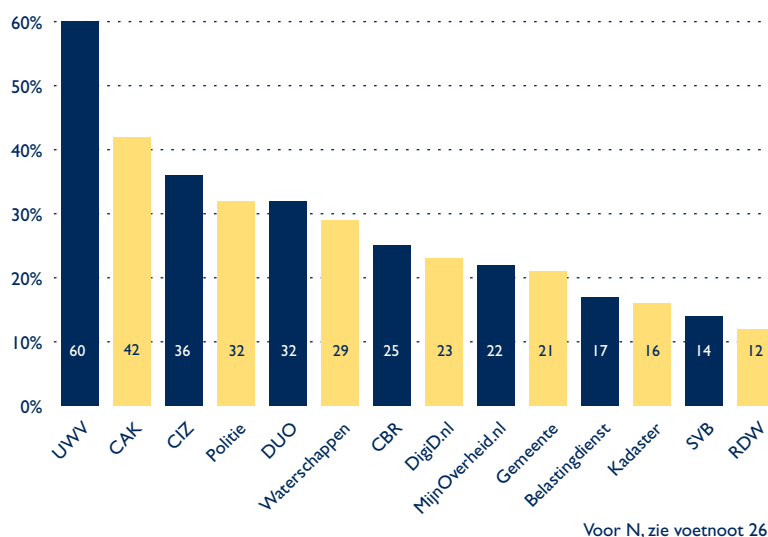
²⁴ Persbericht van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) van 29 oktober 2013.

respondenten heeft aangegeven moeite te hebben met de digitale diensten van bepaalde overheidsorganisaties. Als uitgangspunt hiervoor is gehanteerd dat mensen die de digitale dienstverlening van een organisatie een 5 of lager hebben gegeven, moeite met deze dienst hadden. Zij kwalificeren deze dienstverlening immers als onvoldoende. Er bestaan grote verschillen tussen de instanties. Het percentage dat een onvoldoende geeft varieert tussen 60% bij het UWV en 12% bij de RDW. De problemen die het UWV heeft met Werk.nl en de ver doorgevoerde digitale dienstverlening komen ook uit deze figuur naar voren.²⁵ Andere uitschieters zijn CAK en CIZ.

Figuur 3: Gemiddelde waardering van digitale dienstverlening per overheidsinstantie²⁶



Figuur 4: Percentage respondenten dat onvoldoende geeft voor digitale dienstverlening per overheidsinstantie



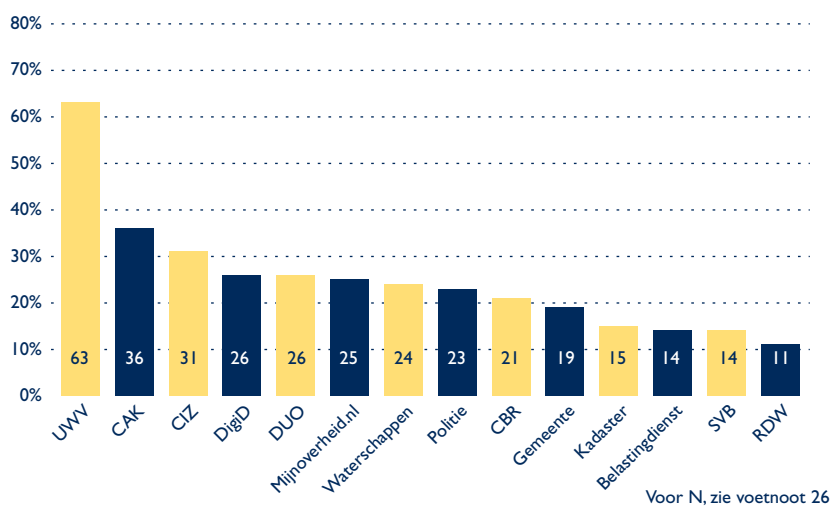
²⁵ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het UWV inmiddels extra middelen toegekend om tijdens de ontwikkeling van digitale dienstverlening extra persoonlijke ondersteuning aan te bieden.

²⁶ De cijfers per overheidsorganisatie zijn gegeven door respondenten die ervaring hebben met de digitale diensten van deze organisatie. De aantallen verschillen daarom per overheidsorganisatie. Gemeenten N=26816, SVB N=10510, UWV N=11149, Belastingdienst N=33534, DUO N=3690, Politie N=10346, CAK N= 4327, CIZ N=2575, RDW N=6787, CBR N= 2818, Kadaster N=2847, MijnOverheid.nl N=6007, Waterschappen N=2798, DigiD.nl N=34757. De digitale diensten Regelhulp en het Omgevingsloket zijn niet in de analyse meegenomen. Slechts weinig respondenten hadden ervaring met deze diensten.

3.3.2 Bereikbaarheid

In de enquête is gevraagd naar de bereikbaarheid van de websites van de verschillende overheidsorganisaties. Er blijken grote verschillen tussen de overheidsorganisaties te bestaan. Onderstaande figuur geeft aan welk percentage van de respondenten de bereikbaarheid van de websites als matig tot slecht heeft aangemerkt. De overige respondenten hebben de bereikbaarheid als redelijk, goed of uitstekend gekwalificeerd. Bereikbaarheid is een belangrijke voorwaarde voor de toegankelijkheid van de digitale overheid.

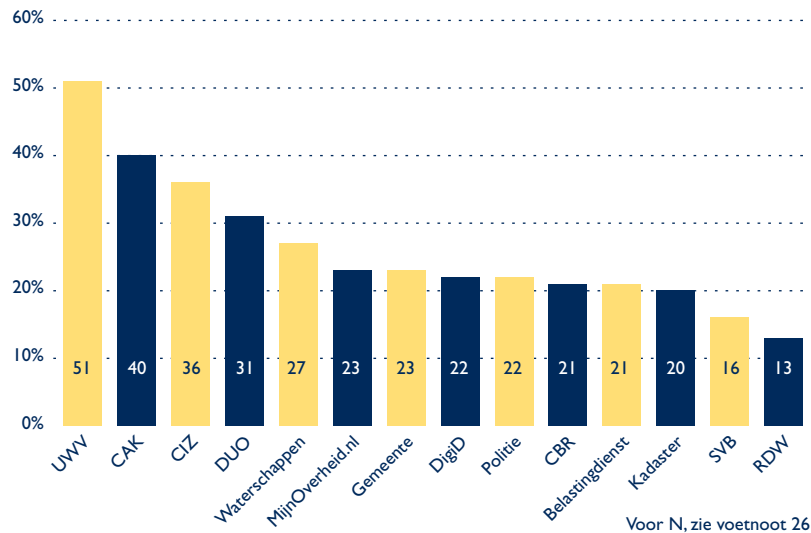
Figuur 5: Percentage respondenten dat de bereikbaarheid websites van de overheid matig tot slecht vindt



3.3.3 Begrijpelijkheid

In de enquête is ook gevraagd naar de begrijpelijkheid van de websites van de verschillende overheidsdiensten. Er blijkt altijd een substantiële groep te zijn die de begrijpelijkheid als matig tot slecht kwalificeert. Dit laat zien dat er – binnen de groep die digitaal contact heeft met de overheid – een substantiële groep is die de aangeboden informatie moeilijk te begrijpen vindt. De percentages variëren tussen de 13 en 51%. De rest van de respondenten kwalificeert de begrijpelijkheid als redelijk tot uitstekend. Voor wat betreft de begrijpelijkheid van de websites geldt onderstaande figuur.

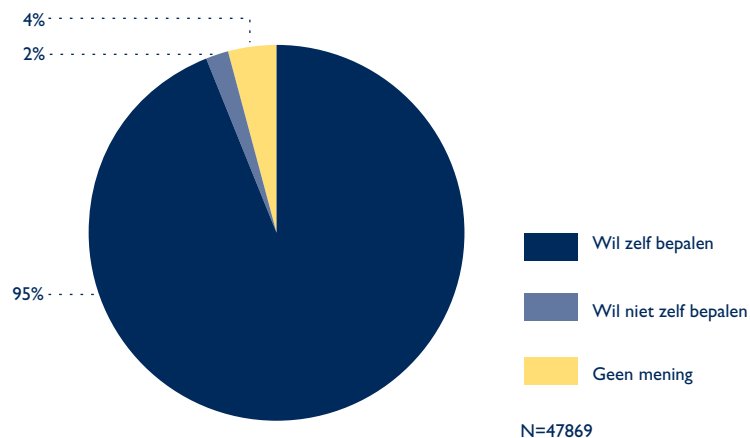
Figuur 6: Percentage respondentent dat websites van de overheid matig tot slecht begrijpt



3.3.3 Kanaalkeuze en belang persoonlijk contact

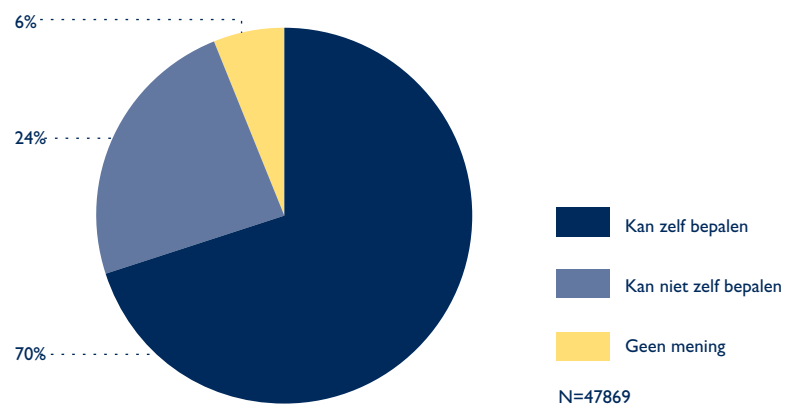
95% van de respondenten wil zelf bepalen hoe hij of zij contact opneemt met een overheidsorganisatie. 2% van de mensen vindt dit niet nodig.

Figuur 7: Percentage respondentent dat zelf wil bepalen hoe het contact opneemt met de overheid



70% van de respondenten kan nu in de praktijk ook altijd zelf kiezen op welke manier men contact heeft met de overheid. 24% van de mensen zegt dat het in de praktijk niet altijd mogelijk is zelf te kiezen. Dit betekent dat ongeveer een kwart van de respondenten zich niet vrij voelt in de te kiezen weg en soms verplicht wordt via een ander kanaal met de overheid te communiceren dan zij eigenlijk zouden willen.

Figuur 8: Percentage respondenten dat zelf kan bepalen hoe het contact opneemt met de overheid



Een grote groep respondenten (85%) is het er niet mee eens als de overheid besluit alleen nog digitale communicatie mogelijk te maken voor een bepaalde dienst. 10% vindt dat de overheid dit wel zelf kan besluiten en 5% van de respondenten heeft hier geen mening over.

4 Herstelmogelijkheden

De heer Pietersen woont bij zijn ouders en ontvangt een Wajonguitkering. Zijn ouders emigreren naar het buitenland en laten zich per 1 oktober 2013 uitschrijven bij de gemeente. De heer Pietersen gaat niet mee en blijft op hetzelfde adres wonen. Maar dan ontvangt de heer Pietersen van het UWV een beslissing waarin zijn Wajong-uitkering met ingang van 1 oktober wordt stopgezet. De reden hiervoor is dat hij volgens het UWV buiten Nederland woont. En de Belastingdienst zet, zonder verdere aankondiging, zijn Zorgtoeslag stop. Meneer Pietersen komt erachter dat de gemeente hem ook per 1 oktober 2013 uit de Gemeentelijke Basisadministratie heeft geschreven wegens vertrek naar het buitenland. Hij meldt zich daarom direct bij het gemeentehuis. Tegen de beslissing van het UWV om zijn Wajonguitkering stop te zetten, tekent hij per ommekeer met een aangetekende brief bezwaar aan. Van de gemeente krijgt hij een brief waarin zij excuses aanbieden voor de gemaakte fout, de heer Pietersen had natuurlijk nooit uitgeschreven mogen worden. Zij hebben zijn adresgegevens inmiddels hersteld en bij de GBA contactpersonen van het UWV en de Belastingdienst gecontroleerd of de herstelberichten waren verwerkt. Meer dan welgemeende excuses en herstel van de adresgegevens, kan de gemeente echter niet bieden. Als het meneer Pietersen niet lukt om bij het UWV en de Belastingdienst het beëindigen van zijn uitkering en toeslag telefonisch recht te zetten, zal hij de bezwaarprocedures moeten doorlopen. Door een eenzijdige fout van de gemeente, komt de heer Pietersen wellicht, ongevraagd en buiten zijn schuld, in juridische procedures terecht.

4.1 Visie van de overheid

Het kabinet neemt het standpunt in dat door het groeiend gebruik van internet en sociale media, burgers er steeds meer aan wennen dat zij niet alleen afnemers, maar ook producenten en beheerders van informatie zijn. Het past bij een compacte overheid om burgers te faciliteren en te stimuleren om zelf ook bij te dragen aan het op orde hebben en houden van de eigen gegevens. De ambitie van het kabinet is om deze faciliteiten via MijnOverheid.nl beschikbaar te stellen. In de hiervoor genoemde Visiebrief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is aangegeven dat burgers via MijnOverheid.nl meer mogelijkheden moeten krijgen voor inzage en correctie. Door nader onderzoek moet worden verkend hoe verdere uitbreiding van MijnOverheid.nl de informatiepositie van de burger kan versterken. Daarbij wordt onder meer gedacht aan:

- 🗨️ inzage in de gegevens die de overheid over de burger heeft;
- 🗨️ inzage in het gegevensverkeer tussen overheidsorganisaties (welke gegevens over mij worden tussen welke organisaties uitgewisseld);
- 🗨️ een mogelijkheid tot verzoeken om correctie van onjuiste gegevens;
- 🗨️ een mogelijkheid om eigen gegevens op eigen verzoek actief te delen met derde partijen.

Op dit moment zijn slechts enkele organisaties aangesloten.

4.2 Wat zeggen anderen?

In het rapport *iOverheid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)²⁷ stelt de WRR dat de overheid moet letten op de mogelijke negatieve gevolgen voor de burger als gevolg van de toenemende informatiestromen. De burger dreigt in de knel te komen. De WRR vindt dat de burger als productieve countervailing power inzicht zou moeten hebben in de informatieprocessen van de overheid en dat de burger toegang moet hebben tot zijn rechten wanneer hij vast komt te zitten in de systemen. Beide rollen vergen waakzaamheid en assertiviteit van de burger.

De WRR constateert dat de ontwikkeling van de efficiënte maar evengoed klantgerichte eOverheid niet gepaard is gegaan met een versterking van het inzicht dat de burger kan krijgen in zijn of haar eigen (informatie)positie en de mogelijkheden om daarin corrigerend op te treden. Die emancipatie van de informatie- en rechtspositie van burgers is aan de orde nu de eOverheid weliswaar voor de massa van beslissingen een vooruitgang behelst, maar voor een minderheid van gevallen waarin informatieprocessen mislopen een des te grotere kwetsbaarheid oplevert, zo stelt de WRR. De Nationale ombudsman heeft deze problemen eerder neergezet, onder andere in zijn jaarverslag *De burger in de ketens* over 2009.

Zonder openheid van zaken en inzicht kan de burger geen toezicht houden, terwijl de burger er wel verantwoordelijk voor wordt gemaakt om zijn digitale zaakjes goed op orde te hebben. Deze verantwoordelijkheid kan vanwege het ontbreken van digitale vaardigheden bij een deel van de burgers, een grote ongelijkheid tussen burgers creëren. Bovendien heeft de burger niet de autoriteit of de doorzettingsmacht om daadwerkelijk iets blijvend te wijzigen in de netwerken van informatiesystemen. In de praktijk is de burger machteloos om fouten te corrigeren. De burger heeft de verantwoordelijkheid om onjuistheden aan te kaarten en de overheid heeft de verantwoordelijkheid om die fouten ook daadwerkelijk recht te zetten. Daarom stelt de WRR een iAutoriteit voor met doorzettingsmacht die er voor moet zorgen dat fouten daadwerkelijk worden gecorrigeerd.

In de Kabinetsreactie op het WRR rapport *iOverheid*²⁸ legt het kabinet juist de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de burger bij het rechtzetten van fouten. Het kabinet spreekt verder over het faciliteren van inzage en correctie door de overheid via MijnOverheid.nl. Het verplicht stellen van het gebruik hiervan door verschillende overheden zal nog nader verkend worden.

Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid doet in haar rapport naar aanleiding van het DigiNotar incident²⁹ de aanbeveling dat burgers en bedrijven wier gegevens door een digitaal veiligheidsincident zijn getroffen, moeten kunnen volstaan met dit één keer te melden waarna adequate maatregelen moeten worden getroffen door alle betrokken overheidsorganisaties. In reactie op deze aanbeveling gaf het kabinet aan dat voor de burger sinds 2009 het Centraal Meld- en Informatiepunt Identiteitsfraude en fouten actief is.

²⁷ WRR rapport nr. 86, *iOverheid* van 2 maart 2011, ISBN 978 90 8964 3094 WRR./Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2011.

²⁸ Aanbiedingsbrief Kabinetsreactie WRR-rapport *iOverheid* van 25 oktober 2011, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2011-2012, 26 643, nr. 211.

²⁹ Rapport Onderzoeksraad voor Veiligheid van 28 juni 2012: Het DigiNotar incident: Waarom digitale veiligheid de bestuurstaaf te weinig bereikt.

Ook tijdens de rondetafelbijeenkomst die de Nationale ombudsman in het kader van dit onderzoek organiseerde, kwam de mogelijkheid om fouten te herstellen aan de orde. Deelnemers signaleerden dat de gevolgen van fouten steeds groter zijn en dat het ook moeilijker is een fout te (laten) corrigeren. Dit komt onder meer door de ketenproblematiek. Het is belangrijk voor burgers dat fouten worden hersteld. De burger moet contact kunnen opnemen met één overheidsinstantie die het probleem op kan lossen. Eventuele (financiële) compensatie bij problemen zou aan de orde kunnen zijn. Ook is aangegeven dat het van belang is dat burgers vaker gegevens over zichzelf inzien. Veel wantrouwen is gebaseerd op onduidelijkheid. Men weet vaak niet welke gegevens er zijn. Meer transparantie is nodig zodat de burger kan nakijken welke gegevens er over hem geregistreerd staan en weet wat er met welke gegevens kan gebeuren.

4.3 Wat zeggen burgers?

In de afgelopen jaren heeft de Nationale ombudsman klachten ontvangen van burgers die met gevolgen van verkeerde gegevens in de overheidssystemen geconfronteerd werden. Wat hierin opvalt, is dat het voor burgers bijzonder moeilijk is om fouten te herstellen. Met name als het om gegevens gaat die meerdere instanties gebruiken. Het lukt de burger dan niet om via een instantie de achterliggende keteninformatie te verbeteren. In veel gevallen moet bij iedere instantie afzonderlijk de wijziging of verbetering worden doorgevoerd. Burgers belanden daardoor vaak in een ‘van het kastje naar de muur’ situatie. In het slechtste geval worden zij geconfronteerd met sancties of boetes als gevolg van de verkeerde gegevens.

De Nationale ombudsman heeft in de enquête gevraagd naar ervaringen met verkeerde gegevens in de systemen en de herstelmogelijkheden. Er is gevraagd of er al eens gegevens verkeerd in het systeem stonden. Onderzocht is wat het effect daarvan is geweest op het vertrouwen. Ook is gevraagd naar de wijze waarop het werd opgelost.

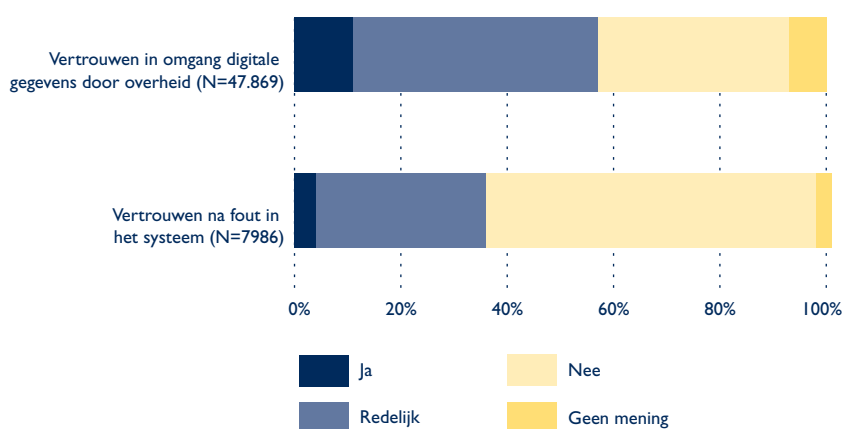
17% van de respondenten heeft al eens gemerkt dat zijn gegevens verkeerd in een systeem staan. Bij 40% van deze groep is het probleem opgelost toen zij telefonisch contact opnamen met de instantie. 23% had een bewijs waardoor het probleem rechtgezet kon worden. Een groot deel van de mensen van wie de gegevens verkeerd in het systeem stonden bleek moeilijkheden te ondervinden bij het rechtzetten hiervan. Het gebrek aan bewijs (14%) en de ketenproblematiek (16%) speelden een rol bij het moeilijk corrigeren van de onjuiste gegevens. Bij 16% van de respondenten was het probleem nog niet opgelost.³⁰ Uit aanvullende informatie van mensen bleek dat fouten dikwijls pas worden opgelost na langdurig aandringen van de burger. ‘*Corrigeren werkt alleen maar voor volhouders*’ werd genoemd. Respondenten hebben aangegeven meerdere malen te moeten bellen met de betreffende instantie om een fout hersteld te krijgen. Een enkele keer werd de fout na een telefoontje direct hersteld. In de gevallen dat men persoonlijk langs ging bij de instantie werd het probleem vaak wel vrijwel direct opgelost. Een aantal keren is ingevuld dat het probleem pas na tussenkomst van een belastingconsulent of advocaat is opgelost. De kosten hiervan waren voor rekening van de burger. Ook werden problemen volgens de

³⁰ Hier waren meerdere antwoorden mogelijk. De percentages tellen daarom niet op tot 100%

respondenten opgelost na inschakeling van de klachtencommissie, de ombudsman of de rechter. Waar dat mogelijk was, hebben burgers de gegevens zelf gewijzigd.

Uit verdere analyse van de enquêteresultaten blijkt dat de ervaring dat iemands gegevens onjuist in een systeem staan, negatieve gevolgen heeft voor het vertrouwen in de omgang met digitale gegevens door de overheid. Dit is een duidelijk verschil ten opzichte van het vertrouwen van de totale groep respondenten. Zie hiervoor onderstaande figuur.

Figuur 9: Afname percentage respondenten met vertrouwen na fout in systeem



De volledige titel van figuur is: Afname percentage respondenten met vertrouwen in omgang digitale gegevens door de overheid na een fout in systeem

De respondenten van wie de gegevens verkeerd in een systeem stonden, ondervonden hiervan gevolgen; bij 43% werd de aanvraag niet of verkeerd toegekend, 10% kreeg hierdoor een boete en 36% kreeg ook last met andere instanties omdat de onjuiste gegevens ook aan andere instanties waren doorgegeven.³¹

Uit opmerkingen van burgers die de enquête hebben ingevuld blijkt dat zij een actievere houding van een overheidsinstantie verwachten bij het oplossen van fouten in systemen. Zo werd ingevuld: *ik moest het zelf allemaal maar doen, moest in actie komen en aandringen*. Dit leidt tot frustratie. Momenteel ligt het initiatief om opmerkzaam te zijn op registratie van de juiste gegevens en actie te (blijven) ondernemen om onjuiste gegevens te wijzigen in de praktijk bij de burger. Een relatief groot deel van de respondenten (44%) heeft aangegeven het gevoel te hebben op te draaien voor fouten in systemen. 18% is het hier niet mee eens. 38% heeft hier geen mening over.

Bijna alle respondenten (98%) vinden dat er altijd een mogelijkheid moet blijven bestaan om een medewerker te spreken als zij een vraag hebben over de digitale overheid.

³¹ Ook hier geldt dat meerdere antwoorden mogelijk waren waardoor de percentages niet optellen tot 100%.

5 Vertrouwen in Veiligheid

De echtgenote van de heer Van Dijk overlijdt in 2012. De heer Van Dijk heeft niet zoveel problemen om het belastingformulier over het jaar 2012 in te vullen maar met het digitaal ondertekenen met DigiD echter wel. De heer Van Dijk moet toestemming hebben van zijn echtgenote om het formulier digitaal te kunnen versturen. Dit vindt hij tegenstrijdig: het systeem constateert wel dat zijn echtgenote is overleden, maar vraagt toch aan het eind de handtekening van zijn overleden echtgenote. Hij krijgt excuses van de Belastingdienst. Echter, hij zou ook graag willen dat het voor het volgende jaar wordt opgelost. De Belastingdienst laat weten dat het probleem met de ondertekening met DigiD bij hen bekend is en dat er aan wordt gewerkt. Het probleem zit in de beperkingen bij DigiD zelf en daarmee zit de oplossing in de werkomgeving van DigiD. De Belastingdienst geeft aan hier geen directe invloed op te hebben. Op dit moment is voor dergelijke gevallen de enige oplossing om een papieren aangifte te doen.

5.1 Visie van de overheid

Vertrouwen in veilige communicatie met de overheid is een belangrijke randvoorwaarde voor een moderne, efficiënte en dienstverlenende overheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besteedt in zijn *Visiebrief digitale overheid 2017* aandacht aan het belang van veilige communicatie met de overheid. Hij geeft aan dat als burgers in 2017 hun zaken veilig en makkelijk digitaal af kunnen handelen bij alle overheden, de relatie tussen overheid en samenleving sterk zal verbeteren.

Het elektronisch contact met de overheid moet goed beveiligd zijn. De lessen uit het DigiNotar-incident, maar ook na Lektobier en de recente Ddos-aanvallen op DigiD laten, aldus de minister, zien dat het beveiligen van informatie en de beschikbaarheid van de digitale dienstverlening urgent en blijvend op de agenda moeten staan. Voor het verbreden en intensiveren van het digitale verkeer met de overheid is het noodzakelijk om een toekomstbestendige identiteitsinfrastructuur te hebben die klaar is voor veilige digitale communicatie en dienstverlening. Ook online willen burgers en overheden zeker weten met wie ze te maken hebben. DigiD heeft inmiddels 10 miljoen aansluitingen en het gebruik ervan neemt steeds verder toe. Daarmee is dit een basisvoorziening geworden die de digitale toegang van burgers tot de eOverheid vormt. Dat betekent ook dat er continue aandacht moet zijn voor de veiligheidsmaatregelen, alsmede voor de kans op misbruik van bijvoorbeeld DigiD bij fraude.

In de Visiebrief geeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan dat vooruit gekeken moet worden naar een zwaardere vorm van authenticatie dan DigiD. In de Nationale Cyber Security Strategie (NCSS I) is voorzien dat een authenticatiemiddel met een hoger betrouwbaarheidsniveau wordt gerealiseerd. Gezamenlijk met de

medeoverheden, de departementen en enkele uitvoeringsorganisaties wordt gewerkt aan het eID-stelsel, dat in 2015 gerealiseerd moet zijn. Het eID-stelsel zal een bijdrage leveren aan het vergroten van de weerbaarheid van vitale infrastructuur.

5.2 Wat zeggen anderen?

De heer Van Zanten stelt bij de Nationale ombudsman aan de orde dat de gemeente Nijmegen het digitale kanaal onder dwang oplegt. De gemeente geeft aan dat vanaf januari 2014 steeds meer uitkeringszaken online 'kunnen' worden aangevraagd. De gemeente wil dat al haar inwoners hun emailadres aan de gemeente doorgeven. De gemeente wekt volgens hem de suggestie dat als burgers dat niet doen, zij niet online het statusformulier kunnen invullen en dat dat gevolgen heeft voor een uitkering. Voor de burgers is niet duidelijk dat schriftelijke communicatie ook mogelijk is. De gemeente Nijmegen laat weten het te betreuren dat de heer Van Zanten het gebruik van het digitale kanaal als een verplichting heeft opgevat. De gemeente zal zijn tips over de verbetering van voorlichting ter harte nemen."

Ook de heer Koops geeft aan het digitale kanaal 'te worden ingeduid'. Hij heeft bij de gemeente Utrecht een schriftelijke aanvraag ingediend voor bijzondere bijstand. Volgens de gemeente dient een aanvraag digitaal, via de website van de gemeente, te worden ingediend en is er dan ook nog geen sprake van een aanvraag.

In het rondetafelgesprek dat de Nationale ombudsman organiseerde over digitale dienstverlening is ook gesproken over veiligheid. De vergelijking met banken is getrokken. Een bank maakt een risicoanalyse: wat kost het niveau van beveiliging en wat kost het om de eventuele schade te vergoeden. Een hoger niveau van beveiliging is namelijk duurder. Het is een kosten-baten analyse. In Nederland kennen we DigiD en DigiD midden: de gebruikende dienst bepaalt het beveiligingsniveau.

Ook is gesproken over de vraag wat burgers nodig hebben om vertrouwen te hebben. Enerzijds wordt aangegeven dat transparantie van het openbaar bestuur belangrijk is. Transparantie over de risico's en de herstelmogelijkheden en eventueel compensatie op het moment dat deze risico's zich voordoen zal burgers vertrouwen geven, zo kwam uit het gesprek naar voren. Anderzijds is aangegeven dat een oorzaak van het beperkte vertrouwen, ten opzichte van het vertrouwen in bijvoorbeeld de banken, juist de transparantie is. Banken zouden niet openlijk over de dagelijkse hackpogingen vertellen waardoor mensen hun vertrouwen behouden. De meningen verschilden sterk over de mate van transparantie die gewenst is.

5.2.1 Vertrouwen in DigiD

Fraude met behulp van DigiD komt voor. Met behulp van andermans DigiD krijgen fraudeurs toegang tot de sites van overheidsdiensten. Zo kunnen ze bijvoorbeeld onrechtmatig toeslagen voor huur of zorg laten bijschrijven op een andere bankrekening. Het onrecht wordt extra groot wanneer de uitkerende instantie het onterecht uitgekeerde bedrag vervolgens komt terugvorderen bij de eigenaar van de DigiD.

Prof.mr. G. Overkleeft-Verburg bespreekt in een noot een opmerkelijke uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over fraude met DigiD.³² Zij concludeert dat het probleem van DigiD is dat de eigenaar verantwoordelijk wordt gehouden voor het gebruik van zijn DigiD behoudens tegenbewijs. Dat bewijs is vaak moeilijk te leveren. Dit staat op gespannen voet met het verdedigingsbeginsel. Zij laat aan de hand van voorbeelden uit de rechtspraak een ontwikkeling zien van de digitale overheid waarbij risico's worden afgewenteld op de eigenaar van de DigiD. Als er gefraudeerd is met iemands DigiD moet de eigenaar van de DigiD dat bewijzen. Ook als dat heel moeilijk is en de noodzakelijke informatie wel bij de overheid aanwezig is. Zij geeft een voorbeeld van een geval waarin zelfs vaststond dat de eigenaar van de DigiD zelf geen aanvraag had gedaan, maar waarbij toch het risico bij haar werd gelegd. Het betrof een Marokkaanse vrouw die de behandeling van haar post aan een familielid had overgelaten, omdat zij zelf de Nederlandse taal niet goed beheerste. Dit familielid had ook toegang tot belangrijke documenten zoals de DigiD van de vrouw en had hiermee kinderopvangtoeslag op haar eigen rekening over laten maken, die de Belastingdienst vervolgens kwam terugvorderen bij de vrouw. De rechter vond het niet van belang dat dit familielid later erkende dat zij misbruik had gemaakt van de DigiD van de vrouw en hiervoor ook strafrechtelijk werd vervolgd, omdat de fraude volgens de rechter binnen de risicosfeer van de vrouw lag. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 april 2013 oordeelde de hoogste bestuursrechter voor het eerst dat de Belastingdienst de ten onrechte ontvangen kinderopvangtoeslag niet mocht terugvorderen op degene met wiens DigiD de aanvraag was gedaan, omdat fraude met de DigiD aannemelijk was. Waarom lag het risico in dit geval niet bij de eigenaar van de DigiD? Door het bewijs waarmee de eigenaar kwam was de rechter gaan twijfelen of de aanvraag wel in zijn naam was gedaan en binnen zijn verantwoordelijkheid lag. In de tijd dat de aanvraag was gedaan was het mogelijk om met een DigiD een aanvraag in te dienen op naam van een ander. Daarbij was het bedrag gestort op de rekening van een BV die er onzuivere praktijken op nahield. De rechter vond dat de Belastingdienst de aanvraag niet zomaar had mogen toerekenen aan de eigenaar van de DigiD zonder eerst een gedegen onderzoek te doen.

³² Noot Prof.mr. G. Overkleeft-Verburg bij ABRvS van 24 april 2013, LJN: BZ8406, zaaknrs. 201202458/1/A2 en 201202462/1/A2, gepubliceerd in Jurisprudentie Bestuursrecht 2013- 125.

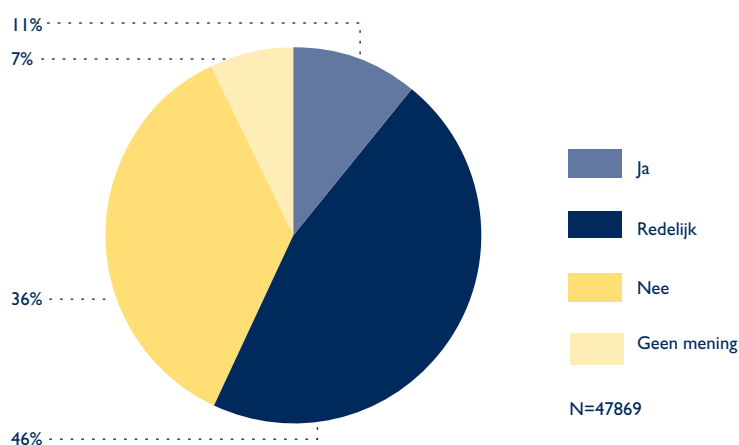
5.3 Wat zeggen burgers?

De Nationale ombudsman heeft in de enquête naar een aantal aspecten van vertrouwen gevraagd. Het betrof vragen naar het vertrouwen in de manier waarop de overheid met gegevens omgaat, het vertrouwen in de veiligheid van digitale systemen en de zorgen over mogelijk misbruik van DigiD. Ook is gevraagd wat voor mensen de consequentie is van het feit dat een digitaal systeem nooit 100% veilig kan zijn.

5.3.1 Vertrouwen in de omgang met gegevens.

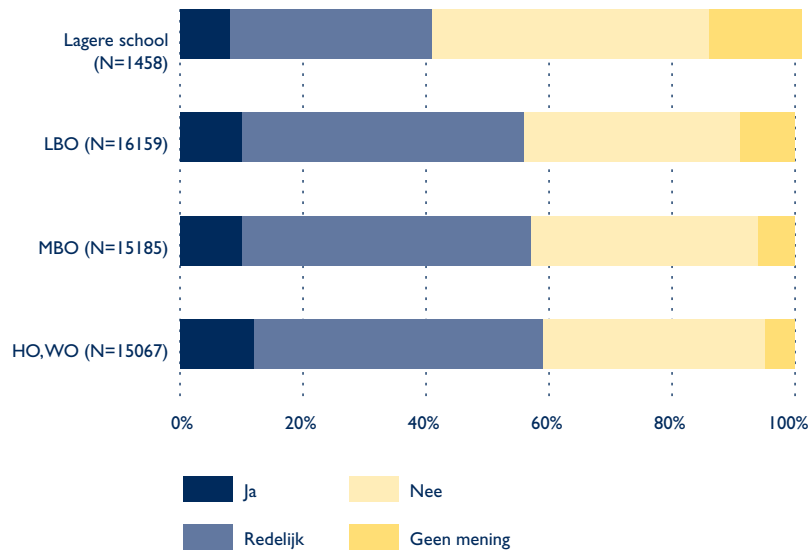
Van alle respondenten heeft 36% geen vertrouwen in de manier waarop de overheid met zijn gegevens omgaat. 46% heeft hier redelijk vertrouwen in. Slechts 11% heeft aangegeven vertrouwen te hebben in de manier waarop de overheid met zijn gegevens omgaat. 7% heeft geen mening over deze vraag.

Figuur 10: Vertrouwen in omgang met digitale gegevens door overheid



Mensen met als hoogst genoten opleiding lagere school hebben minder vertrouwen dan de andere opleidingsniveaus. Van deze groep geeft 45% aan geen vertrouwen te hebben en 8% heeft wel vertrouwen. Bij de andere opleidingsniveaus is dit tussen de 35% en 37% en tussen 10% en 12%. Met andere woorden, het verschil in vertrouwen in de omgang met gegevens is vooral gelegen tussen de mensen met een opleiding lagere school en de andere opleidingsniveaus.

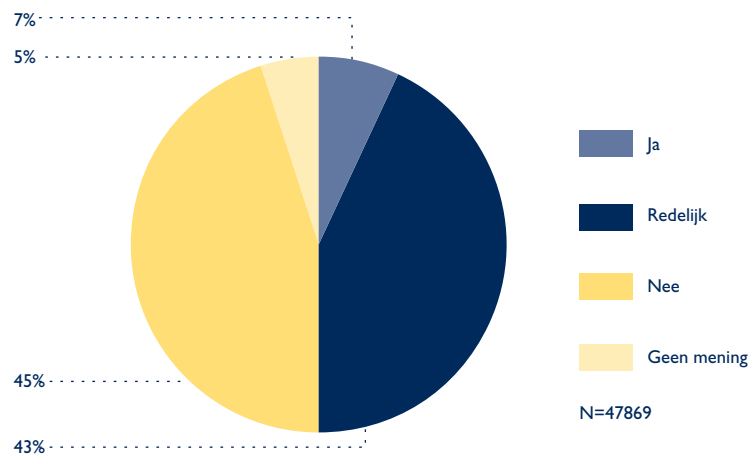
**Figuur 11: Vertrouwen in omgang met digitale gegevens door de overheid
per opleidingsniveau**



5.3.2 Vertrouwen in de veiligheid van digitale systemen

Ook het vertrouwen in de veiligheid van de digitale systemen is laag. 7% van de respondenten geeft aan hier vertrouwen in te hebben, 43% heeft er redelijk vertrouwen in en 45% geeft aan geen vertrouwen te hebben in de veiligheid van de digitale systemen van de overheid. 5% heeft hier geen mening over.

Figuur 12: Vertrouwen in veiligheid van digitale systemen

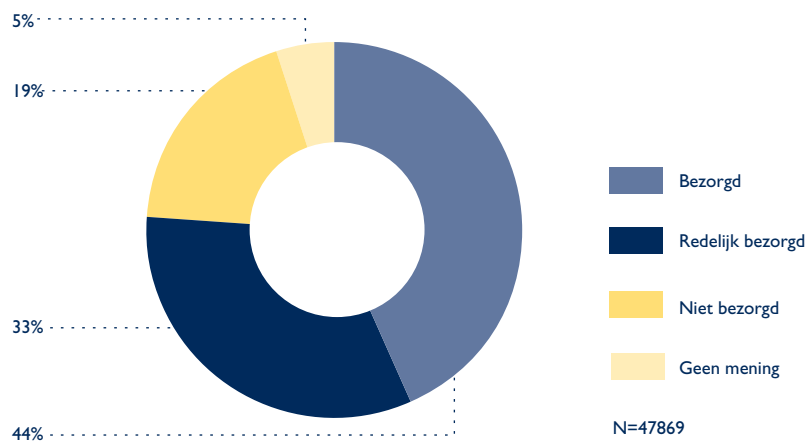


7% van de respondenten zegt zich geen zorgen te maken over de veiligheid van de systemen. Voor 37% betekent het feit dat 100% veiligheid niet bestaat dat hij zelf wil besluiten welke gegevens hij digitaal aanlevert. 55% wil er op kunnen vertrouwen dat de overheid de situatie voor hem oplost als er iets misgaat. 2% heeft hier geen mening over.

5.3.3 Vertrouwen in DigiD

Een groot deel van de respondenten is bezorgd over mogelijk misbruik van zijn DigiD. 44% is bezorgd, 33% is hier redelijk bezorgd over. 19% geeft aan niet bezorgd te zijn. 5% heeft hier geen mening over.

Figuur 13: Bezorgdheid over misbruik DigiD



Verdere analyse heeft laten zien dat de laagopgeleide groep het meest bezorgd is over het misbruik van zijn DigiD en dat deze groep ook het minst vertrouwen heeft in de veiligheid van de digitale systemen van de overheid.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Algemeen

De digitalisering van de overheid kan de dienstverlening voor mensen verbeteren en efficiënter maken. Het is daarom een vanzelfsprekende ambitie van de Nederlandse overheid om de digitale dienstverlening de komende jaren verder vorm te geven en te intensiveren. De resultaten van het onderzoek door de Nationale ombudsman bevestigen dat veel respondenten baat hebben bij de digitalisering van de overheid. Tijdens het rondetafelgesprek dat de Nationale ombudsman over dit onderwerp organiseerde met deskundigen, werd gezegd dat het de meeste mensen niet snel genoeg kan gaan. De overheid is dan ook voor veel burgers op de goede weg door vaart te maken met de verdere digitalisering van zijn dienstverlening.

Verschillende belangen spelen een rol bij het vormgeven van de dienstverlening door de overheid. De overheid streeft er naar toegankelijk te zijn voor al haar burgers. Dit is een belangrijk element van behoorlijk overheidsoptreden. Het vereist dat de overheid goed benaderbaar is en dat de informatievoorziening begrijpelijk is voor alle burgers. Net zo belangrijk is dat problemen voortvarend worden opgelost. Met andere woorden: burgers vinden de weg en worden goed geholpen. Dat het kabinet deze toegankelijkheid nastreeft blijkt uit de *Visiebrief digitale overheid 2017* van mei 2013 waarin de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangeeft ‘digitaal waar het kan, persoonlijk als het moet’. Tegelijkertijd speelt de bezuinigingsdoelstelling een belangrijke rol bij het vormgeven van de digitale dienstverlening. De overheid bezuinigt en verwacht een substantiële besparing te kunnen realiseren met het verder ontwikkelen van de digitale dienstverlening. Uit de Visiebrief spreekt de verwachting dat deze twee doelstellingen hand in hand gaan.

De ambitie van de overheid om de digitale dienstverlening te intensiveren is voor de Nationale ombudsman aanleiding geweest te onderzoeken wat voor burgers belangrijk is als het gaat om digitale dienstverlening. Wat zijn de ervaringen van burgers met de digitale diensten van de overheid? Waar maken zij zich zorgen om? De vraag is wat burgers in redelijkheid van de overheid mogen verwachten.

Kort samengevat stelt de Nationale ombudsman een drietal basisbehoeften bij de burger vast:

- 🗨 **Structurele ondersteuning** moet beschikbaar zijn om de toegang tot de overheid te waarborgen. Bij verdergaande digitalisering blijft er onvermijdelijk een groep mensen over voor wie de overheid juist minder of niet toegankelijk zal worden. Veel van deze mensen zijn – door een uitkering of toeslag – afhankelijk van de overheid.
- 🗨 Mensen moeten een **effectieve mogelijkheid hebben om hun administratieve situatie veilig te stellen**. De digitale dienstverlening zoals die zich nu ontwikkelt, biedt mensen te weinig mogelijkheden om grip op hun administratieve situatie te

houden. Zij hebben onvoldoende zicht op welke gegevens er over hen in de systemen staan en hebben te weinig mogelijkheden om fouten te herstellen.

■ **Gerichte acties om het vertrouwen in de digitale overheid te versterken** zijn noodzakelijk. Burgers blijken slechts beperkt vertrouwen te hebben in de manier waarop overheden met hun digitale gegevens omgaan en in de veiligheid van de digitale systemen van de overheid. Vertrouwen van burgers in de digitale overheidssystemen is een basisbehoefte om er volledig gebruik van te maken.

6.2 Toegankelijkheid van de overheid onder druk

In deze paragraaf bespreekt de Nationale ombudsman twee aspecten van de toegankelijkheid van de overheid. Paragraaf 6.2.1 behandelt de toegankelijkheid van de overheid voor de groep mensen die niet digitaal vaardig is en paragraaf 6.2.2 de toegankelijkheid van de informatie voor mensen die zich wel al wagen aan de digitale dienstenverlening.

6.2.1 Niet digivaardig

Mevrouw Visser ontvangt een WW-uitkering. Het UWV verplicht haar sollicitaties digitaal in te dienen. Zij laat het UWV weten dat zij niet in staat is om met een computer te werken en dat zij haar sollicitaties dan ook niet digitaal kan indienen. Voor het UWV is dit geen reden om van de verplichting om digitaal te solliciteren af te wijken. Volgens het UWV is elektronisch communiceren voor mevrouw namelijk niet onredelijk bezwarend, zij heeft een dochter die haar hierbij kan helpen. Mevrouw Visser vindt het erg vervelend haar dochter hiermee te moeten belasten en van haar afhankelijk te moeten zijn.

De overheid wil – en moet ook – voor al haar burgers toegankelijk zijn. De Nationale ombudsman vestigt daarom de aandacht op die burgers die de ontwikkeling van de digitale dienstverlening niet of moeilijk bijbenen. Het onderzoek laat zien dat er een groep mensen is die geen voordelen ziet in de digitale overheid. Dit was onder de respondenten van de enquête ongeveer 20%. De groep mensen die niet in staat is een digitale enquête in te vullen en dus niet mee heeft gedaan, is helemaal niet in deze uitslag vertegenwoordigd. Er bestaan veel schattingen over de grootte van de groep die niet mee kan komen met de digitale ontwikkelingen. De Nationale ombudsman constateert dat er geen helder beeld is van de grootte van deze groep. Er zijn verschillende studies die tot verschillende uitkomsten en percentages leiden. De variaties zijn te groot.

In het Verslag 2012 *Mijn onbegrijpelijke overheid*³³ van de Nationale ombudsman hebben bijna 2000 professionals³⁴ meegedaan aan een enquête over de problemen waar burgers tegenaan lopen in hun contacten met de overheid. 85% van de ondervraagde professionals heeft aangegeven dat burgers veel moeite hebben met digitale dienstverlening door de

³³ Verslag van de Nationale ombudsman over 2012, *Mijn onbegrijpelijke overheid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012–2013, 33 539, nr. 1.

³⁴ Het betrof advocaten, sociaal raadslieden, belastingadviseurs, medewerkers van Humanitas en het Juridisch Loket en een ruime groep andere intermediairs.

overheid. 65% van deze professionals vindt dat de overheid onvoldoende doet om de burgers die problemen hebben met digitale dienstverlening op een andere manier van dienst te zijn. 33% is hier neutraal over en 4% vindt dat de overheid wel voldoende heeft gedaan. De uitkomsten van de enquête laten zien dat deze professionals ervaren dat een groep burgers moeite heeft met digitale dienstverlening. De overheid doet naar hun mening onvoldoende om deze mensen andere mogelijkheden te bieden.

Opvallend is een verschuiving in de uitgangspunten van de overheid (codes)³⁵ over goede dienstverlening. Een verschuiving van dienstverlenend naar efficiency. Waar keuzevrijheid in het contactkanaal aanvankelijk op de eerste plaats stond, geeft de laatste code aan dat persoonlijk contact mogelijk gemaakt wordt als dit noodzakelijk of bevorderlijk is voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het wekt de indruk dat de behoefte van de burger heeft plaatsgemaakt voor de voorkeur van de overheidsinstantie. Vanuit de bezuinigingsdoelstelling van het kabinet is deze beweging te verklaren. Echter, vanuit de doelstelling dat een overheid toegankelijk wil zijn voor al haar burgers leidt dit er toe dat een flinke groep mensen buiten de boot dreigt te vallen.

Het uitgangspunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties luidt: 'Digitaal, tenzij dat niet kan'. De uitvoeringspraktijk laat echter zien dat mensen vaak al een bepaalde kant op worden geduwd. Ook als zij hier niet aan toe zijn. De ervaring van mensen met sommige overheidsinstanties is dat het digitaal moet, ook als zij dit niet kunnen. Het is soms al niet meer mogelijk een andere vorm van contact te kiezen.

Er is geen gerichte strategie ontwikkeld om te garanderen dat de overheid ook voor deze groep toegankelijk blijft. Een voorwaarde is in elk geval dat de burger zelf kan beslissen op welke manier hij contact heeft met de overheid. De burger zelf maakt de afweging of het digitaal mogelijk is. De enquête bevestigt dat het overgrote deel van de respondenten dit verwacht. Dit neemt niet weg dat mensen wel gestimuleerd kunnen worden de digitale weg te kiezen. Dit kan beter door ze te verleiden dan door andere kanaalkeuzes te bemoeilijken.

³⁵ De Burger Service Code (zie noot 10), de verklaring: Betere dienstverlening, minder administratieve lasten met elektronische overheid! uit 2006 (zie noot 11) en de Overheidsbrede visie op dienstverlening 2011 (zie noot 12).

6.2.2 Begrijpelijkheid van de digitale dienstverlening

Mevrouw De Groot heeft gewerkt in de beveiliging en wil dat graag nog steeds blijven doen. Het lukt haar al een aantal maanden niet om werk te vinden in deze sector en daarom heeft zij een uitkering bij het UWV. Omdat zij een uitkering ontvangt moet zij digitaal via UWV/werkmap haar sollicitatieactiviteiten doorgeven. Daarvoor is nodig dat zij inlogt met haar DigiD. Mevrouw De Groot geeft aan dat dit niet altijd mogelijk is, omdat er regelmatig storingen zijn. Uiteindelijk vult zij via UWV/Werkmap in dat zij een 0-uren contract heeft met een uitzendbureau. Voor het doorgeven van het aantal uren dat zij heeft gewerkt moet zij echter naar een andere website van het UWV. Om daar te komen moet zij eerst uitloggen bij UWV/werkmap en weer inloggen bij MijnUWV. Daar vult zij bij de vraag 'Heeft u in deze periode gewerkt of loon ontvangen?' het antwoord 'nee' in. Vervolgens wordt haar de vraag gesteld: 'Bent u volledig gestopt met werk dat u naast uw uitkering had? De vraag is niet helder. Wat moet zij hier nu invullen? Mede omdat zij 'ja' invulde zette het UWV haar uitkering stop. Het UWV constateerde dat mevrouw wel inkomsten had, terwijl dit volgens haar niet het geval was. Daardoor liep mevrouw inkomsten mis die zij op dat moment niet kon missen.

In de enquête is gevraagd in hoeverre mensen websites begrijpen. Er blijkt altijd een substantiële groep te zijn die de begrijpelijkheid van de website als matig tot slecht kwalificeert. De rest van de respondenten kwalificeert de begrijpelijkheid als redelijk tot uitstekend. Deze cijfers laten zien dat er binnen de groep mensen die al digitaal zaken doet met de overheid, een groep is die moeite heeft met de begrijpelijkheid ervan. De grootte van deze groep verschilt per website.

Vanzelfsprekend moet de informatie op de website zo helder mogelijk zijn. Echter, dan nog zullen er altijd onduidelijkheden voor mensen blijven bestaan. Zeker als de website teveel vanuit het beeld van de overheid is geschreven en te weinig rekening houdt met de blikrichting van de burger. Onduidelijkheid over wat er precies bedoeld en verwacht wordt, leidt tot onzekerheid. En als men onzeker is, wil men navraag kunnen doen. Heb ik het goed begrepen, doe ik het zo goed? De overheid zou daarom altijd moeten voorzien in een mogelijkheid om bij onzekerheid of twijfel persoonlijk navraag te doen. Dit is een voorwaarde om te voldoen aan de doelstelling toegankelijk te zijn voor alle burgers.

Het feit dat het nauwelijks meer mogelijk was persoonlijk navraag te doen bij UWV knelde. Dit knelde des te meer door de invoering van de fraudewet³⁶. Door deze wet leidt ook het maken van een vergissing (regelovertreding) immers direct tot hoge sancties. De combinatie van onzekerheid bij de digitale dienstverlening, het niet op andere wijze kunnen verifiëren van de informatie en een boete bij het maken van een fout leidt tot een onzekere en beklemmende situatie voor mensen. Dit ondermijnt hun vertrouwen in de (digitale) overheid.

³⁶ Voluit: de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW.

6.3 Herstelmogelijkheden bij fouten

Mevrouw Singh verhuist naar een andere woning. De oude bewoner is uitgeschreven uit het GBA. Singh ondervindt echter geregeld last van instanties die denken dat de oude bewoner daar nog woont. Zo gaat de Belastingdienst ervan uit dat zij samenwoont met de oude bewoner. Hierdoor dreigen haar toeslagen te vervallen. Ondanks vele malen aandringen kwam zij er niet doorheen bij de Belastingdienst. Uiteindelijk is de fout na interventie van de Nationale ombudsman rechtgezet.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft in haar rapport *iOverheid* aangegeven dat burgers door de grote machtsongelijkheid tussen hen en de overheid tussen de wal en het schip dreigen te geraken als hun positie niet goed geborgd is. De overheid heeft de regie en het zicht op de gegevens die van de burger zijn geregistreerd en weet ook waar de gegevens voor worden gebruikt. De burger heeft dit overzicht niet, weet niet welke gegevens waarvoor gebruikt worden en heeft op dit moment nauwelijks de mogelijkheid om verkeerde gegevens zelf te wijzigen.

De regering reageerde op de waarschuwing van de WRR met een pleidooi voor eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het kabinet benadrukte dat de nationale overheid niet in staat is of zal zijn over datastromen in de informatiesamenleving (hierna: iSamenleving) in den brede regie te voeren, of die naar zich toe te trekken. Bovendien acht het kabinet het wenselijk noch noodzakelijk om te streven naar een regierol in de iSamenleving. De overheid heeft niet tot taak alle risico's te beheersen; zij heeft echter wel tot taak de burger in de iSamenleving optimaal te voorzien van mogelijkheden om zelf (mede) sturing te geven aan de iSamenleving, bijvoorbeeld met behulp van effectieve correctie- en inzagerechten.

De overheid ziet het als haar taak burgers in staat te stellen via MijnOverheid.nl zelf hun rol te spelen in de digitale overheid. Met het zichtbaar maken van de herkomst van gegevens is het voor burgers al een stuk eenvoudiger om de bron van eventuele onjuiste gegevens te vinden en zich tot deze bron te wenden met een verzoek om correctie. Mochten er voor bepaalde gegevens meerdere bronnen zijn die inhoudelijk tot een verschillende conclusie over dat gegeven komen, en de burger met de verschillende gegevenshouders niet tot een bevredigende oplossing hiervan komt, dan is een vorm van geschilregulering noodzakelijk. In principe staan de bestaande procedures via de Nationale ombudsman en de rechterlijke macht hiervoor al open en kan van een geschillenbeslechtingregeling ex art. 47 Wbp gebruik worden gemaakt, aldus de kabinetsreactie op het rapport *iOverheid*.³⁷

De Nationale ombudsman signaleert dat de overheid niet weet in hoeverre burgers in de praktijk tegen dit machtsverschil aan lopen. Of anders gezegd, hoeveel burgers ervaren dat zij geen grip op hun situatie hebben? De cijfers die centraal bekend zijn, zijn het aantal

³⁷ Aanbiedingsbrief Kabinetsreactie WRR-rapport *iOverheid* van 25 oktober 2011, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2011–2012, 26 643, nr. 211.

meldingen bij het Meldpunt Identiteitsfraude. Het is zeer de vraag welk deel van de klachten daar uiteindelijk terecht komt. De meeste mensen zullen zich wenden tot de instantie(s) waar hun gegevens onjuist geregistreerd staan.

De Nationale ombudsman herkent in de klachten die hij ontvangt de machtsongelijkheid waar de WRR over spreekt. Mensen hebben vaak grote moeite zaken recht te zetten die niet kloppen of aan te tonen dat zij iets wel hebben gedaan, zoals een aanvraag indienen. Het oplossen van een probleem lukt vaak niet of moeilijk en zorgt voor veel frustratie, zo blijkt uit de klachten en de enquête-uitslagen. Het vinden van een oplossing is in de praktijk vaak het probleem van de burger. Bij de overheid is in het digitale verkeer met de burger geen verplichting gesteld – op straffe van sanctie – om gegevens van burgers op correctheid te verifiëren. Ook wanneer een verschrijving of onduidelijkheid leidt tot een hoge boete voor de burger, treedt de overheid over het algemeen niet proactief op om de juistheid te controleren.

Ook de ketensamenwerking tussen verschillende overheidsinstanties en het feit dat instanties zich over het algemeen alleen verantwoordelijk voelen voor hun eigen gegevensbeheer, kan de burger in serieuze en langdurige problemen brengen. Het is voor een burger niet eenvoudig om snel te achterhalen waar welke gegevens over hem staan geregistreerd en om deze vervolgens te (laten) corrigeren. Tegelijkertijd ligt de verantwoordelijkheid voor de juiste gegevens wel eenzijdig bij de burger en draagt alleen hij de eventuele nadelige consequenties.

Mevrouw Bakker verhuist met haar gezin binnen de gemeente Woerden naar een andere woning. Zij geeft aan dit digitaal te hebben doorgegeven, maar er is iets mis gegaan. Na een aantal maanden komt zij er tijdens een bezoek aan het consultatiebureau achter dat haar gezin al die maanden als geëmigreerd geregistreerd staat. Door deze feitelijk onjuiste registratie blijkt het gezin al die tijd toeslagen te hebben misgelopen. De SVB is de enige overheidsinstantie die intussen ook heeft opgemerkt dat er iets niet klopt: mevrouw werkt wel in Nederland, maar staat als geëmigreerd geregistreerd. De SVB neemt hierover contact op met de werkgever van mevrouw. Zij heeft inmiddels al een afspraak met de gemeente gemaakt om de fout te melden. Na deze melding krijgt zij van de gemeente een formulier waarop zij moet invullen hoelang zij van plan is in Nederland te blijven. Zij legt uit dat dit niet op haar gezin van toepassing is en dat het gezin al die tijd in Nederland heeft gewoond en gewerkt. Toch moet zij het formulier inleveren. De gemeente geeft aan dat binnen drie dagen alles in orde zal komen. Die drie dagen worden echter vijf weken terwijl het gezin flink in de problemen is gekomen. Het kinderdagverblijf moet worden opgezegd, omdat de kosten niet meer kunnen worden betaald. De zorgverzekeraar keert kosten voor medicijnen niet meer uit, omdat de premie niet meer kan worden betaald. De gemeente erkent uiteindelijk dat de dienstverlening beter had gekund en neemt haar verantwoordelijkheid door met een financiële oplossing te komen.

De overheid moet de burger in staat stellen fouten in systemen zo snel mogelijk te (laten) corrigeren. Hierbij hoort het bieden van transparantie en daadwerkelijke correctiemogelijkheden. Vanuit de gedachte en ambitie dat de overheid richting de burger als eenheid opereert zou de correctie na een melding door de burger, waar dan ook, binnen de gehele overheid moeten worden rechtgezet. De Nationale ombudsman kwalificeert de op dit moment geboden oplossing van MijnOverheid.nl als een slechts theoretische oplossing. Op dit moment zijn nog maar enkele instanties bij MijnOverheid.nl aangesloten. Ook is het niet verplicht voor een overheidsinstantie zich hierbij aan te sluiten. MijnOverheid.nl voorziet daarom niet in de behoefte van de burger om een goed functionerend instrument voor het effectueren van zijn inzage- en correctierecht. De bijdrage van MijnOverheid.nl aan transparantie en daadwerkelijke correctiemogelijkheden is daarvoor te beperkt.

Behalve transparantie behoort de mogelijkheid om in gesprek te gaan met de instantie waar de problemen – door welke oorzaak dan ook – ontstaan zijn bij het bieden van herstel mogelijkheden. Als dit niet mogelijk is, of de burger voelt zich hierbij niet serieus genomen en hij krijgt geen grip op de situatie, dan ondermijnt dit het vertrouwen in de (digitale) overheid.

Verkeerde gps

Parkeerwachters in verschillende gemeenten gebruiken een ingebouwd gps systeem om te bewijzen dat zij de beboete auto op dat moment op die bewuste plaats hebben aangetroffen. De vraag is echter hoe betrouwbaar de gps van de parkeerwachters is. De ombudsman van Amsterdam krijgt met enige regelmaat klachten waarbij de eigenaar van een auto claimt dat zijn auto niet op de genoemde plek stond (maar bijvoorbeeld aan de overkant, of net iets verder, waar geen parkeergeld wordt verlangd). Tot nu toe is het standaardpraktijk dat dergelijke bezwaren niet gehonoreerd worden, omdat de gps hard bewijs zou zijn. Recent is de ombudsman van Amsterdam echter een klacht voorgelegd waarbij camerabeelden laten zien dat de auto niet stond op de plek waar de parkeertechnologie stelt dat deze stond....

6.4 Vertrouwen in digitale overheid is laag

De heer Van Dalen is het er niet mee eens dat een aanvraag voor een WW-uitkering alleen maar digitaal kan worden ingediend. Het is een principekwestie voor hem. Hij weet vanuit zijn beroep (ICT-er) dat het systeem niet veilig is. Het UWV stelt zich evenwel op het standpunt dat principiële redenen niet vallen onder de uitzondering.

De uitkomsten van het onderzoek door de Nationale ombudsman laten zien dat er een grote groep mensen geen of weinig vertrouwen heeft in de digitale dienstverlening. Dit zijn mensen die wel al meedoen met de digitale dienstverlening. Uit de klachten die de Nationale ombudsman ontvangt blijkt dat sommige burgers zich overgeleverd voelen. Ze weten niet precies wat er in de digitale systemen gebeurt, vertrouwen de veiligheid ervan niet en weten niet wat zij kunnen doen als er iets niet goed loopt. Ze zijn onzeker door

gebrek aan informatie, transparantie en ruimte om het proces te beïnvloeden. Ze weten niet wat hun rechten zijn en hoe zij hun inzage- en correctierechten in de praktijk kunnen effectueren. Ze hebben er geen grip op. Dit knelt op het moment dat zij niet meer op een andere manier contact kunnen opnemen met de overheid. De overheid houdt de burger immers verantwoordelijk voor de correctheid van zijn gegevens.

Het gebrek aan vertrouwen in de digitale dienstverlening krijgt tot nu toe weinig aandacht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het uitgangspunt dat geen extra inspanningen zullen worden geleverd voor die mensen die niet mee willen met de digitale dienstverlening.³⁸ Toch is aandacht voor dit onderwerp van groot belang. Immers, gebrek aan vertrouwen zorgt er voor dat een groep burgers niet, of met argwaan en tegenzin meedoet aan de digitale dienstverlening van de overheid. De toegankelijkheid van de overheid is dan in het geding. Bij kritiek of afnemend vertrouwen reageert de overheid door aan te geven dat de systemen wel veilig zijn, of door de beveiliging te verbeteren. De vraag wat er aanvullend voor nodig is om burgers vertrouwen in digitale dienstverlening te laten hebben is nog onderbelicht.

Vertrouwen tussen burgers en overheid speelt in het werk van de Nationale ombudsman een belangrijke rol. In het Verslag over 2011 *De vertrouwde overheid*³⁹, is ingegaan op het thema vertrouwen. Daarbij is de relatie tussen vertrouwen en behoorlijk overheidshandelen aan de orde gekomen. Behoorlijk handelen van de overheid is een randvoorwaarde voor het vertrouwen van de burger. Er bestaat een direct verband tussen een behoorlijke behandeling door de overheid en het vertrouwen in die overheid. Om het vertrouwen van de burger in de overheid te versterken is een betekenisvolle relatie tussen burger en overheid nodig. Het vertrouwen van burgers in de overheid ontstaat door een voortdurende interactie tussen burgers en de overheid. Als deze interactie goed verloopt, groeit het vertrouwen. Mensen voelen zich serieus genomen. Als deze interactie niet naar tevredenheid verloopt, gaat het vertrouwen een stapje achteruit en moet het weer opgebouwd worden. Als de interactie goed gaat, zien burgers keer op keer bevestigd dat zij de overheid kunnen vertrouwen en zal hun vertrouwen in het systeem als geheel toenemen.

De Nationale ombudsman ziet vaak dat systemen en mensen met elkaar in conflict komen. Bij mens en systeem gaat het om twee verschillende benaderingen, twee verschillende denkwijzen. Het conflict tussen de leefwereld van mensen en systeemwereld van de overheid ontstaat bijvoorbeeld als de overheid – mede gedreven door bezuinigingsdoelstellingen – te veel vaart maakt met de digitale dienstverlening waardoor een bepaalde groep burgers de boot dreigt te missen. Ook is dit conflict zichtbaar als mensen van het kastje naar de muur gestuurd worden om hun gegevens recht te laten zetten. Vanuit het systeem van de overheid en het uitgangspunt dat burgers zelf verantwoordelijkheid hebben voor hun gegevens is het misschien een logische gedachte.

³⁸ De digitale (zelf)redzaamheid van de burger: ondersteuning bij de Digitale Overheid 2017, september 2013 publicatienummer 2013.074-1258, Utrecht, september 2013, van drs. H. Gillebaard en A. Vankan MSc.

³⁹ Verslag van de Nationale ombudsman over 2011, *De vertrouwde overheid*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2011–2012, 33 172 nr. 2.

Vanuit het systeem geredeneerd kan je burgers naar alle verschillende overheidsinstanties sturen om een onjuist gegeven recht te zetten en als dit niet lukt naar de rechter of de ombudsman. Vanuit het perspectief van de burger die het probleem heeft is dit echter een onmogelijke en onrechtvaardige opgave. Om vertrouwen te winnen, is belangrijk het conflict tussen beide werelden tot een minimum te beperken.

Door het realiseren van een interface, een constructieve schakel tussen mens en systeem, kunnen mens en systeem op een verantwoorde manier met elkaar in verbinding worden gebracht. Zo kan de wereld van het overheidssysteem aansluiten bij de belevingswereld van de burger. Deze interface bestaat uit drie elementen:

- 🗨️ persoonlijk contact: als er een probleem ontstaat tussen mens en systeem is persoonlijk contact een goede manier om hier een oplossing voor te vinden;
- 🗨️ behoorlijke omgang: elementen hierbij zijn zorgvuldig omgaan met mensen, mensen serieus nemen en oplossingsgericht in het geval van problemen;
- 🗨️ participatie: mensen vinden het belangrijk dat hen niet zomaar iets opgelegd wordt voor wat betreft de te volgen procedure of de te hanteren uitgangspunten. Ze willen hierbij betrokken zijn. Het betrekken van burgers draagt ook bij aan het zelf-lerend vermogen van de overheid. Hierdoor wordt immers duidelijk waar knelpunten zitten. Dit helpt bij het verbeteren en professionaliseren van de gebruikte systemen zodat die beter aansluiten op de behoeften van burgers. Uiteindelijk kan de overheid wel keuzes maken.

De interface tussen de digitale overheid en de burgers verdient veel aandacht. Er is een directe relatie tussen deze interface en het vertrouwen dat burgers hebben in de digitale overheid. De interface heeft veel te maken met het serieus nemen van mensen en het mensen in staat stellen grip op hun situatie te hebben. De ombudsman concludeert dat het vertrouwen van de burger in de digitale overheid toe zal nemen als het gevoel overgeleverd te zijn zonder grip op het verloop te hebben, wordt weggenomen. Voorwaarden hiervoor zijn 1. vrije kanaalkeuze (verleiding in plaats van dwang), 2. daadwerkelijke transparantie en 3. effectieve herstel mogelijkheden. Ook is een voorwaarde dat 4. een vergissing niet onredelijk bestraft wordt. Door continu te monitoren in hoeverre de burger uit de voeten kan met het systeem, worden verbeterpunten snel zichtbaar. Door die verbeterpunten op te pakken, sluit het systeem steeds beter aan op de behoefte van de burgers. Ook dit laatste komt het vertrouwen in de digitale dienstverlening ten goede.

Vertrouwen in DigiD: verplaats je in de burger

Het conflict tussen de systeemwereld en de leefwereld is ook zichtbaar bij DigiD. Uit het onderzoek door de Nationale ombudsman blijkt dat het vertrouwen in DigiD laag is. Veel respondenten zijn bezorgd dat hun DigiD misbruikt wordt. Fraude met behulp van DigiD komt voor. Met gebruik van andermans DigiD krijgen fraudeurs toegang tot de sites van overheidsdiensten, waarna ze bijvoorbeeld onrechtmatig toeslagen voor huur of zorg laten bijschrijven op een andere bankrekening. Het debat over de veiligheid van DigiD wordt te weinig gevoerd vanuit het perspectief van de burgers. Burgers voelen zich niet gehoord in

hun zorgen. Dit heeft invloed op het vertrouwen dat mensen in DigiD hebben. Illustratief hiervoor is het advies dat de burger van de DigiD helpdesk krijgt bij een vermoeden van fraude.⁴⁰ Dat is driedig: 1. Vraag een nieuwe DigiD aan, 2. neem contact op met overheidsorganisatie waar het probleem zich heeft voorgedaan en 3. doe aangifte. Maar iemand die om hulp vraagt voelt zich met deze boodschap niet geholpen. Voor de gedupeerde wiens DigiD misbruikt is, waardoor er toeslagen op zijn naam zijn aangevraagd en aan iemand anders uitbetaald, is niet van belang hoe de verantwoordelijkheid is verdeeld tussen de uitgever van DigiD, Logius, en de overheidsorganisaties die DigiD gebruiken. Burgers willen er op kunnen vertrouwen dat het systeem zo is georganiseerd dat hun DigiD voldoende veiligheid biedt, niet eenvoudig misbruikt wordt en dat zij geholpen worden op het moment dat er onverhoopt iets misgaat. Zij willen een oplossing in plaats van een procedureel antwoord. De interface tussen het systeem DigiD en de leefwereld van burgers is nog niet goed ontwikkeld.

6.5 Aanbevelingen

De verantwoordelijkheid voor de digitale dienstverlening in Nederland is diffuus. De Rijksoverheid is in ieder geval verantwoordelijk voor de voorzieningen die zij ter beschikking stelt om de digitale overheid te faciliteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan DigiD of de opvolger daarvan. De Nationale ombudsman constateert dat er nu soms een discrepantie zichtbaar is tussen het beleid dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties formuleert en de uitvoering ervan in de praktijk door andere overheidsorganisaties. Een voorbeeld hiervan is het uitgangspunt *‘digitaal waar het kan, persoonlijk als het moet.’* Burgers ervaren in de praktijk vaak dat het moet, ook als het voor hen niet kan.

De aanbevelingen van de ombudsman richten zich op alle overheidsinstanties die hun digitale dienstverlening intensiveren. In het bijzonder richt de ombudsman zich tot de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze moet er immers zorg voor dragen dat het uiteindelijke resultaat van alle ontwikkelingen is dat alle burgers ook in de praktijk toegang hebben en houden tot de overheid en in vertrouwen met de overheid in contact treden. Hiervoor is duidelijke regie noodzakelijk.

Zorg dat de overheid voor iedereen toegankelijk blijft

- ☞ Weet welke groep(en) het nu niet bijbenen en ontwikkel een werkwijze om deze groep(en) mee te nemen in de ontwikkelingen dan wel alternatieven te bieden. Bewaak doorlopend dat deze groep ook in de praktijk niet in de knel komt.
- ☞ Accepteer dat mensen naast digitale dienstverlening vaak behoefte hebben aan persoonlijk contact. Bij onzekerheid wil men verifiëren of het klopt. Bied altijd deze mogelijkheid.

⁴⁰ Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012–2013, Aangangsel van de Handelingen, nr. 2812. Vragen van de leden Verhoeven (D66) en Voortman (GL) aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over *nieuwe fraudemogelijkheden met DigiD en gebrekkige dienstverlening van DigiD bij incidenten* (ingezonden 18 juni 2013). Antwoord van minister Plasterk (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (ontvangen 11 juli 2013)

Investeer in het vertrouwen van burgers in de digitale dienstverlening

- Garandeer vrije kanaalkeuze. Zorg voor een makkelijk toegankelijk en begrijpelijk kanaal zodat burgers dit kunnen en ook willen gebruiken. Dit betekent ook in de praktijk verleiding in plaats van dwang.
- Garandeer voor mensen een effectieve mogelijkheid om hun administratieve situatie veilig te stellen. Transparantie en effectieve, laagdrempelige herstelmogelijkheden zijn essentieel. Burgers moeten hun rechten kunnen effectueren en niet van het kastje naar de muur worden gestuurd.
- Garandeer dat een vergissing niet onredelijk bestraft wordt. Controleer actief of sprake kan zijn van een vergissing, juist wanneer de wetgeving sancties toekent bij fouten.
- Monitor continu in hoeverre de geboden dienstverlening aansluit op de behoeften van de burgers en pas de werkwijze zo nodig aan.

Handel oplossingsgericht

- Erken mogelijke fouten in het systeem dan wel fouten van de burger. Los het probleem in overleg met de burger op. Los het probleem direct binnen de gehele overheid op. Verlang niet van de burger dat hij overal bij de overheid die fouten opspoort en herstelt.
- Stel de burger schadeloos als een fout in het systeem tot financiële gevolgen leidt. Ga als overheid in overleg met alle organisaties waar de burger als gevolg van de onjuistheid last van heeft. Vermijd juridische procedures.

Bijlage

de Nationale ombudsman

Verslag

Doss.naam: Digitale dienstverlening

Onderwerp: Ronde-tafelbijeenkomst 29 oktober 2013

Datum: 5 november 2013

Ronde-tafelbijeenkomst over digitale dienstverlening door de overheid dinsdag 29 oktober 2013.

Aanwezig:

- de heer C. Hamers, KING (Kwartiermaker decentralisaties)
- de heer A.P.E. Jaquet, vertegenwoordiger Drechtsteden
- de heer A. van der Meer, directeur Belastingtelefoon
- mevrouw E.M. Nijenhuis, onderzoeker Belastingdienst
- mevrouw J. Rutjens, afdelingshoofd van de directie B&I van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- mevrouw F. Schwarz, directeur Computerwijk
- mevrouw B. Spaan, UWV
- de heer A.F.M. Brenninkmeijer, Nationale ombudsman
- de heer F.W.J.M. van Dooren, substituut ombudsman
- mevrouw W.J. van Helden, projectleider digitale dienstverlening
- mevrouw B.J. Vegter, onderzoeker bureau Nationale ombudsman.

Mevrouw L. Sneller, hoogleraar Toegevoegde Waarde van IT Nyenrode, de heer D.W.J. Broeders, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de heer A. Zuurmond, gemeentelijke ombudsman Amsterdam, waren verhinderd aanwezig te zijn. Zij hebben gereageerd op het verslag, evenals de heer Van der Meer, mevrouw Nijenhuis, mevrouw Schwarz en mevrouw Spaan. De reacties zijn verwerkt in het verslag.

Doel van dit rondetafelgesprek

De Nationale ombudsman heeft in samenwerking met TROS Radar een enquête uitgezet om de ervaringen van burgers met digitale dienstverlening door de overheid te onderzoeken. Het doel van deze bijeenkomst is om te spreken met de aanwezigen over de belangrijkste thema's die onderzocht zijn. Dit ondersteunt de analyse van de uitkomsten van de enquête. Het betreft bijvoorbeeld onderwerpen als vrije kanaalkeuze door burgers, het vertrouwen van burgers in digitale dienstverlening, ketenproblematiek en herstelmogelijkheden op het moment dat er iets misgaat.

Mevrouw Sneller laat in reactie op het verslag op dit punt weten dat zij het heel belangrijk vindt dat de digitale dienstverlening van de overheid op de agenda komt. Uit kostenoverwegingen wil de overheid graag de dienstverlening aan burgers via het internet gaan verlenen, en daarmee de traditionele dienstverlenings-kanalen vervangen. Zij is ervan overtuigd dat de digitale overheid een aantal kansen biedt, maar zeker ook een aantal risico's met zich meebrengt. Daarnaast ziet zij de verandering van dienstverleningskanaal op zich al als een risico, gezien de grootte van de operatie. Gezien het belang van de overheidsdienstverlening voor individuele burgers en de samenleving als geheel moet deze operatie zorgvuldig en transparant aangepakt worden.

Context onderzoek

Na de voorstelronde vertelt de Nationale ombudsman over de context van het onderzoek naar digitale dienstverlening door de overheid. De ombudsman voert momenteel drie onderzoeken uit naar dienstverlening: één onderzoek onder ambtenaren Burgerzaken over gemeentelijke dienstverlening, één onderzoek door TNS Nipo onder burgers naar ervaringen van burgers met dienstverlening door de overheid, en het onderzoek naar digitale dienstverlening. In het kader van het onderzoek naar digitale dienstverlening door de Nationale ombudsman is een enquête in samenwerking met TROS Radar uitgezet waarin onderzocht is waar burgers tegen aanlopen bij digitale dienstverlening en wat zij in redelijkheid mogen verwachten van de overheid. Er zijn ruim 48.000 reacties gekomen op deze enquête.

Enquête

Een aantal voorlopige uitkomsten van de enquête zijn:

- 🗨️ mensen zien als voordelen van digitale dienstverlening dat zij 24 uur per dag zaken kunnen doen, het tijd spaart, zij maar één keer gegevens hoeven aan te leveren en een vlotte afhandeling;
- 🗨️ ongeveer 20% van de respondenten ziet geen voordeel verbonden aan digitale dienstverlening door de overheid;
- 🗨️ 36% van de respondenten heeft geen vertrouwen in de manier waarop de overheid omgaat met zijn gegevens, en 45% heeft daar redelijk vertrouwen in;
- 🗨️ 45% van de respondenten heeft geen vertrouwen in de veiligheid van de systemen;
- 🗨️ men is bezorgd over misbruik van DigiD (44% is bezorgd, 32% is redelijk bezorgd);
- 🗨️ ongeveer 20% van de respondenten heeft ervaring met foute registratie van zijn gegevens in systemen. Vaak bleek een fout lastig recht te zetten.

De heer Jaquet merkt op dat het percentage van 20% respondenten dat geen voordeel verbonden ziet aan de digitalisering hoog is. De respondenten betreft immers een groep die digitaal vaardig is. De digibeten zijn hierin niet meegenomen.

De discussie betreft hierna de vraag van mevrouw Schwarz of iedereen wel hetzelfde beeld heeft van waar het begrip 'de digitale overheid' betrekking op heeft. Dit begrip zelf spreekt weinig burgers echt aan, omdat het wellicht te abstract is. Zo ervaart mevrouw Schwarz dat van cursisten die bij Computerwijk de basis- en vervolgcursussen hebben doorlopen, vooralsnog slechts een klein percentage doorstroomt naar de cursus 'Digitale Overheid' die zij ook bieden. Haar indruk is dat dit te maken heeft met de terminologie: cursisten denken dat ze die cursus niet nodig hebben omdat zij geen

behoefte voelen om met ‘de overheid’ als geheel te communiceren. Anders gezegd: ze weten niet dat ze die behoefte hebben, of dat ze er belang bij hebben. Maar als voor mensen duidelijk is dat in zo’n cursus wordt ingegaan op onderwerpen als het aanvragen van zorg- of huurtoeslag, of meepraten en -beslissen over de publieke ruimte, etc. dan zien zij wel de relevantie voor hun eigen leefsituatie. Een beleidsplan als ‘de digitale overheid’ kan binnen ‘de overheid’ wel functioneel zijn, maar in de communicatie met burgers is het wellicht logischer de specifieke diensten te benoemen.

De heer Broeders merkt in reactie op het verslag op dat de uitkomsten van de enquête een verontrustend beeld laten zien, met name in termen van vertrouwen. Hij geeft hierbij als aandachtspunt dat de deelname heel hoog is, maar dat er een zekere zelfselectie in kan zitten om dat de enquête via TROS Radar is uitgezet. Ook de formulering van de vragen is van belang bij dit soort enquêtes. Verder wordt in de discussie aangegeven dat het interessant zou zijn de situatie van de overheid te vergelijken met het bedrijfsleven.

Mevrouw Sneller wijst er in reactie op het verslag op dat digitale dienstverlening aan consumenten de fysieke en telefonische dienstverlening in snel tempo aan het vervangen is, en dat deze vervanging onomkeerbaar is. In het verlengde hiervan is digitale dienstverlening van de overheid een logische ontwikkeling. Zij wijst op drie succesfactoren voor het slagen van de digitale dienstverlening, die aan het eind van dit verslag zijn opgenomen. Zij acht het wel mogelijk om de digitale dienstverlening van de overheid zo te ontwerpen dat het overgrote deel van de burgers deze graag en met het volste vertrouwen gebruikt, en dat de overheid daardoor aanzienlijke kostenbesparingen kan realiseren, mits de kosten voor het inrichten van kwalitatief hoogstaande digitale dienstverlening niet worden onderschat.

De heer Brenninkmeijer vraagt de aanwezigen wat voor hen een belangrijk aandachtspunt is waar het gaat om digitalisering:

- 🗨 mevrouw Schwarz merkt op dat de cursisten digitale vaardigheden niet vanzelf leren. Het leerproces moet voorafgaan aan de digitale overheid. Mensen moeten de gelegenheid krijgen om te kunnen meedoen.
- 🗨 de heer Hamers vindt het van belang dat de overheid eerst een hechte infrastructuur maakt. De overheid moet niet meteen nieuwe systemen breed in gebruik nemen, maar pas als het goed is doordacht.
- 🗨 de heer Jaquet sluit daarbij aan met de opmerking dat een goede borging van belang is: Alle informatie moet goed terug te vinden zijn. De overheid moet eerst goed nadenken over het proces en er voor zorgen dat dat goed werkt en dat ambtenaren er mee kunnen werken.
- 🗨 mevrouw Spaan merkt op dat er een spanningsveld kan zitten in wat de burger mag verwachten en de zelfredzaamheid die de overheid van de burger verlangt.
- 🗨 mevrouw Rutjens is van mening dat de Nederlandse systemen heel ingewikkeld zijn. Die complexe systemen zijn vervolgens digitaal vertaald. De overheid moet burgers

met een afwijkende situatie ook de gelegenheid geven hun situatie aan te geven. Vinden mensen het moeilijk om met digitale systemen om te gaan of ligt het aan onze digitale systemen. Kan de burger daar überhaupt zijn weg wel vinden in ons systeem? Op papier speelt die vraag ook.

Vertrouwen in de digitale overheid

De ombudsman geeft aan dat uit de enquête blijkt dat 36% van de respondenten geen vertrouwen heeft in de manier waarop de overheid omgaat met zijn gegevens, en 45 % een redelijk vertrouwen heeft. 45% heeft geen vertrouwen in de veiligheid van de systemen. Ook is men bezorgd over misbruik van DigiD (44% is bezorgd, 32% is redelijk bezorgd)

De heer Hamers geeft aan dat DigiD de naam heeft niet veilig te zijn, maar dat dit niet aan DigiD zelf ligt. BZK heeft sinds kort zicht op burgers die met behulp van DigiD frauderen bij instanties. Dat is een hoog aantal. Het betreft bv transacties met DigiD door spookbewoners, burgers die onvindbaar zijn voor de overheid. De mogelijkheid tot fraude wordt niet veroorzaakt door DigiD, maar door de ruimte in de systemen die daar achter zitten, bv de toeslagen. Hierop komt de opmerking dat de vraag is, hoe vaak vroeger, voor het digitale systeem/DigiD, fraude werd gepleegd. Een papieren handtekening werd ook vervalst en bijstandsfraude kwam vroeger ook voor. DigiD is niet anders dan een handtekening. Mevrouw Sneller geeft hierop als reactie als dat zij dit als burger een nogal intern gerichte redenering vindt.

De ombudsman merkt op dat het vertrouwen onder druk staat. **Wat kan de overheid de komende vijf jaar doen om dat vertrouwen te versterken.**

De meningen zijn hierover verdeeld. Enerzijds wordt aangegeven dat transparantie van het openbaar bestuur belangrijk is. Transparantie over de risico's en de herstel mogelijkheden/compensatie op het moment dat deze risico's zich voordoen zal burgers vertrouwen geven. Anderzijds wordt aangegeven dat een reden van het beperkte vertrouwen ten opzichte van het vertrouwen in bijvoorbeeld de banken juist de transparantie is. Banken zouden niet openlijk over de dagelijkse hack pogingen vertellen waardoor mensen hun vertrouwen behouden. Deze redenering pleit er ook voor om mensen een kastje (Identifier) zoals de banken gebruiken voor internetbankieren te geven. Hierdoor zouden mensen zich veiliger voelen en ook veiliger zijn. Honderd procent veilig zal het echter nooit zijn. De meningen verschillen sterk over de mate van transparantie die gewenst is.

De ombudsman introduceert het onderwerp het herstellen van fouten. In elk systeem worden fouten gemaakt. Dat zal altijd zo zijn. De centrale vragen hierbij moeten zijn: **Hoe corrigeer je fouten en wat is de leercirkel van de overheid?** De reactie is dat onder meer door de ketenproblematiek de gevolgen van fouten groter zijn en dat het ook moeilijker is een fout te corrigeren. Men vindt het van belang dat fouten voor burgers worden hersteld. De burger moet contact kunnen opnemen met een overheidsinstantie die het probleem op kan lossen. Zelfs wordt gesproken over geldelijke compensatie bij problemen. Mevrouw Rutjens stelt voor dat er meer pijnprikkels komen bij de overheid. Bij banken wordt uitbetaald bij een fout. De overheid moet ook de schade betalen.

Ook wordt aangegeven dat het van belang is dat burgers meer gebruik maken van de mogelijkheid om gegevens over zichzelf in te zien. Veel wantrouwen is gebaseerd op onduidelijkheid, men weet niet welke gegevens er zijn. Dat betekent meer transparantie. De burger moet kunnen nakijken welke gegevens er over hem geregistreerd staan en hij moet weten wat er met welke gegevens kan gebeuren.

De ombudsman concludeert dat het vertrouwen van de burger vergroot kan worden door transparantie en herstelmogelijkheden. De burger heeft hierdoor meer het gevoel in control te zijn. Hij wijst op de relatie met procedurele rechtvaardigheid: het feit dat transparant is wat er gebeurt geeft een gevoel van veiligheid.

Risico voor de burger

De ombudsman merkt op dat in de uitzending van Radar een mevrouw die werk zocht een niet logische vraag verkeerd beantwoordde, zodat zij haar uitkering kwijt was en die fout niet kon herstellen.

De heer Van der Meer vindt dat op papier er dezelfde sancties zijn en hetzelfde risico. Hier is geen verschil met digitalisering. Mevrouw Spaan ziet wel een spanning tussen meer sancties en de verplichting digitaal gegevens te leveren en dit in combinatie met de zelfredzaamheid. De vraag is of dit wel kan als het systeem nog niet voldoende op orde is.

Veiligheid

De discussie betreft het gekozen beveiligingsniveau. Een bank maakt een risicoanalyse: wat kost het niveau van beveiliging en wat kost het om de eventuele schade te vergoeden. Een hoger niveau van beveiliging is namelijk veel duurder. De ombudsman geeft aan dat hij het voor de burger niet vindt uit te leggen dat er verschillende beveiligingsniveaus zijn. Dat is verwarrend. Moet de beveiliging niet gewoon altijd goed zijn?

Er is DigiD en DigiD midden: de gebruikende dienst bepaalt het beveiligingsniveau. Het uitgangspunt hierbij is dat bijvoorbeeld voor het maken van een afspraak niet een hoge beveiliging nodig is, terwijl dit voor andere diensten wel zo is. Bovendien zitten er hoge kosten aan een hoge beveiliging. De heer Van der Meer is voorstander van een hoog niveau van beveiliging. Het eID stelsel wordt daarvoor ontwikkeld, als opvolger van DigiD. Men is het er over eens dat de overheid niet te zuinig moet zijn met investeren in het beveiligingsniveau. De realiteit is echter wel dat het veel geld kost.

De ombudsman is van mening dat een hoog niveau van betrouwbaarheid nodig is. Anders snapt een burger niet welk beveiligingsniveau waar bij hoort. Hij concludeert dat het van belang is om de burger een veilig gevoel te geven. De burger heeft toegang nodig tot een veilige plek met een hoge vorm van bescherming.

Zelfredzaamheid

Mevrouw Nijenhuis geeft aan dat er hulp moet komen voor mensen die niet zelfredzaam zijn. Uit het onderzoek naar fiscale zelfredzaamheid blijkt dat 20% volledig zelfredzaam is en 17% het invullen van zijn belastingaangifte uitbesteedt. Zij zijn zelfredzaam omdat ze hulp goed regelen. Een relatief laag percentage is dus echt zelfredzaam. Naarmate een situatie complexer is, hebben mensen meer hulp nodig. Veel mensen hebben hulp nodig.

De zelfredzamen zullen wel hulp vragen naarmate de complexiteit toeneemt. Bij de onredzamen is dat niet het geval. Iedereen moet informatie kunnen vinden op websites. Het gaat er om dat die goed te vinden is. Het gaat om een goede plek en een goede routing.

De ombudsman vraagt of de huidige situatie dat slechts een beperkt deel van de belastingplichtigen echt zelfredzaam is er toe leidt dat bij de Belastingdienst de digitalisering minder snel verder wordt doorgevoerd. De heer Van der Meer antwoordt daarop dat er op dit moment een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ligt dat een grondslag biedt voor elektronisch berichtenverkeer van en met de Belastingdienst. Het doel is het berichtenverkeer op den duur elektronisch te laten zijn, inclusief een vangnet voor de niet-digivaardigen. Twee kanalen massaal open houden is immers erg duur.

De discussie betreft ook de barrière om hulp te vragen. De ombudsman concludeert dat het gevoel van schaamte een psychologische factor is die een belangrijke rol speelt.

Mevrouw Schwarz vindt het belangrijk dat het een systeem is dat niet is gebouwd voor hoogopgeleiden waarbij de overheid denkt dat het voor iedereen werkt. De overheid moet de mensen die nog niet meekunnen bij de hand nemen. Voor de cursisten van Computerwijk is de hoeveelheid kennis die zij te verwerken krijgen te groot. De ontwikkeling van de technologie gaat veel harder dan mensen kunnen bijbenen. Ook de heer Jaquet vindt dat diegenen die de digitale systemen inrichten uitgaan van de fictie dat 90% zelfredzaam is.

Verleiden of dwingen.

De ombudsman stelt dat de overheid kan verleiden tot deelname maar ook dwingen. De aanwezigen zijn meer voor verleiden dan voor dwingen.

Mevrouw Schwarz merkt op dat het gevoel van dwang een negatieve invloed heeft. Een cursist die van het UWV een cursus moest doen, kan daardoor minder verwerken. Cursisten die niet digivaardig zijn moeten teveel tegelijk leren. Mensen begrijpen wel dat niet alles leuk kan zijn, maar de drempel is hoger als het UWV hen dwingt tot een cursus. Van belang is wie de afzender is: als de overheid van de samenleving verlangt om mee te doen aan digitalisering is het van belang om samenwerking te zoeken met andere burger/maatschappelijke instanties.

Bij het UWV is digitaal contact dwingender, maar andere kanalen zijn beslist niet afgesloten. Door bezuiniging is het contact zoveel mogelijk digitaal. Als er een probleem is biedt het UWV een cursus aan, maar ander contact dan digitaal wordt ontmoedigd.

De heer Van der Meer geeft aan dat het van belang is dat er een goed vangnet is voor diegenen die niet digitaal kunnen communiceren en dat er een simpele digitale toegang moet zijn, dan is digitale communicatie mogelijk. Dat betekent dat alles staat of valt met begeleiding van diegenen die het niet kunnen. De overheid moet hieraan ondersteunend zijn.

Mevrouw Rutjens noemt het voorbeeld dat BZK vanuit Denemarken het idee Right to challenge heeft binnengehaald. Dat houdt in dat de burger mag aangeven dat de regels van de overheid mogen worden opzijgezet als de burger een betere oplossing heeft. In Denemarken was daar veel enthousiasme voor.

De heer Hamers geeft aan dat de overheid moet zorgen voor de juiste infrastructuur maar niet het inhoudelijk proces moet willen bepalen. Wel moet de rijksoverheid voor een aantal randvoorwaarden zorgen zodat niet alle gemeenten het wiel op nieuw hoeven uit te vinden. De ombudsman concludeert dat de overheid meer moet verleiden dan dwingen. De praktijk gaat nu vaak verder dan het verleiden van mensen. Mensen hebben soms geen keuze meer.

De heer Broeders laat in reactie op het verslag op dit punt weten dat hij als hoofdthema ziet de spanning tussen de overheid die zo snel mogelijk – mede onder druk van bezuinigingen – alles op het digitale kanaal wil zetten en de burger die daar nog maar ten dele aan toe is. Het openhouden van twee kanalen – dat bij veel systemen beloofd werd – gaat daarmee op de helling en als het aan de overheid ligt gebeurt dat ook snel. Het ministerie van VenJ bijvoorbeeld heeft in de tweede cyber strategie grote ambities voor de digitale overheid in 2017. Het feit dat de aanwezigen liever zouden willen verleiden dan dwingen moet wel tegen deze achtergrond van vastbeslotenheid over digitalisering worden gezien.

De ombudsman vraagt tot slot aan de aanwezigen wat voor hen van belang is. Daarop wordt gewezen op het volgende:

- 🗨 de overheid moet rekening houden met grote tempoverschillen tussen burgers om snelle digitale ontwikkeling goed te volgen. De overheid denkt dat de burger meer kan dan in werkelijkheid zo is. De burger is minder zelfredzaam.
- 🗨 de overheid moet zich er rekenschap van geven dat zij traag is, niet veilig en versplinterd beleid voert, zoals bij de gemeenten, terwijl meer centrale sturing nodig is.
- 🗨 de burger verwacht meer aan dienstverlening dan hij krijgt. Op gemeentelijk niveau bepaalt de gemeente wat de burger aan digitale dienstverlening nodig heeft in plaats van wat de burger zelf van de digitale dienstverlening vindt.
- 🗨 er moet niet eenzijdig worden gekeken naar de risico's en valkuilen van digitalisering van de overheid, maar zeker ook naar het gemak dat burgers ervaren. Overigens kan het vertrouwen op gespannen voet staan met het gemak: dat wil zeggen dat als de burger veel gemak ervaart, hij risico minder belangrijk vindt, en gemakzuchtig kan worden.
- 🗨 het is van belang dat de overheid simpel communiceert, makkelijk bereikbaar is en ook vertrouwenwekkend.
- 🗨 het is van belang dat persoonlijk contact mogelijk blijft en dat de overheid op gelijkwaardig niveau communiceert met de burger
- 🗨 het aspect privacy kan in de knel komen met digitalisering.

Reacties op het verslag:

Mevrouw Schwarz wijst er op dat het van belang is dat het leerproces enigszins gestructureerd plaatsvindt. Ook geredeneerd vanuit de participatiesamenleving, wordt misschien te makkelijk gedacht dat burens of familie elkaar wel het nodige kunnen bijbrengen. Maar niet iedereen die wil helpen, beschikt over de nodige (minimale) didactische vaardigheden of de juiste kennis van zaken. Effectief leren vraagt ook om getrainde en betrokken docenten. Vanzelfsprekend kunnen dat natuurlijk zeer goed vrijwilligers zijn, zoals bij Computerwijk het geval is.

De heer Zuurmond laat weten dat zijn ervaring is dat veel klachten bij de gemeentelijke ombudsman te maken hebben met verkeerde informatie of foute ict. Hiervan heeft hij een aantal voorbeelden toegezonden. Zijn schatting is dat twintig procent van de klachten bij ons ict gerelateerd is en twintig procent informatie gerelateerd. Verder merkt hij dat een deel van de mensen niet bureaucratisch competent is, deze mensen zijn ook niet digivaardig. De complexiteit van de regels en de bureaucratie, veroorzaakt de complexiteit van de systemen. Ook de beveiliging van gegevens laat te wensen over, er worden erg veel aparte bestanden bijgehouden, en de uitwisseling van gegevens is te weinig systematisch. Tot slot heeft de levering van digitale gegevens, in ketens, nog niet dezelfde juridische status als levering van bewijsstukken. Bijgevolg worden burgers naast het digitale kanaal ook nog steeds lastig gevallen met papieren bewijsstukken, dan is het logisch dat zij niet veel voordeel zien.

De heer Broeders geeft aan dat veel van de onderwerpen en overwegingen herkenbaar zijn uit het onderzoek voor het rapport iOverheid.

Hij benoemt als centraal probleem dat de overheid nog steeds denkt dat digitalisering alleen een bezuiniging oplevert. Ingebruikname en bijstelling na ingebruikname is meestal niet mee begroot. En alles wat nodig is in termen van transparantie en accountability om de problemen van vertrouwen en fouten in de systemen – zoals bepleit in iOverheid en zoals ook bij deze ronde-tafel besproken – te adresseren is duur, vereist wijzigingen in systemen en zijn niet ingecalculeerd. Nog meer op het digitale kanaal zonder bijpassende maatregelen zal het vertrouwen de digitale overheid niet te goede komen. Hij vindt de suggestie van pijnpijkkels interessant, omdat dat de boodschap voor de overheid op scherp zou zetten, in plaats van alleen voor de burger.

Mevrouw Sneller geeft als reactie dat zij het verslag van het ronde-tafelgesprek als bevestiging ziet van haar overtuiging dat de transformatie naar digitale dienstverlening voor de overheid onontkoombaar is. Zij geeft als succesfactoren aan voor het slagen van de digitale dienstverlening van de overheid:

Vrije kanaalkeuze is de enige weg

Een belangrijk argument voor digitale dienstverlening door de overheid is kostenbesparing. Deze kostenbesparing kan alleen gerealiseerd worden als burgers het vanzelfsprekend gaan vinden om het digitale kanaal te gaan gebruiken voor de dienstverlening van de overheid. Als de overheid gebruik van het digitale kanaal gaat afdwingen zal dit tot veel weerstand leiden, en daarmee via de diverse lobby's tot strakke wetgeving voor vrije kanaalkeuze. Vrije kanaalkeuze zonder verleiding zal leiden tot blijvend gebruik van de diverse traditionele kanalen; gebruik van het digitale kanaal zal dan achterblijven. Dienstverleningskanalen zijn infrastructuur: ze kenmerken zich door hoge vaste kosten en lage variabele kosten. Blijvend gebruik van de diverse kanalen zal er voor zorgen dat de beleidsdoelstelling van aanzienlijke kostenbesparingen niet wordt gerealiseerd. Vrije kanaalkeuze waarbij burgers verleid worden om het digitale kanaal te kiezen is wat haar betreft dan ook de enige weg naar een succesvolle digitale overheid.

Keuze voor het digitale kanaal door verleiding, vertrouwen en toegankelijkheid

Het digitale kanaal moet dan ook zo worden ingericht dat het voor de burger duidelijke voordelen biedt boven de traditionele kanalen. Er zijn diverse manieren waardoor de burger verleid kan worden tot het gebruik van digitale dienstverlening. Respondenten van Radar noemen al de 7x24-uurs beschikbaarheid; dit vereist wel een betere technische infrastructuur. Verder kan de digitale overheid sneller inspelen op veranderingen dan de traditionele overheid: informatie kan actueler zijn, processen en procedures kunnen gemakkelijker aangepast worden. Dit vereist wel een voortdurend leren en monitoren van de digitale overheid.

Het belangrijkste risico voor het slagen van de digitale overheid is het vertrouwen van de burger.

Respondenten geven in deze enquête ook weer aan slechts beperkt vertrouwen te hebben in de manier waarop de overheid omgaat met hun gegevens, en in de veiligheid van de systemen en methoden voor authenticatie. Zonder een enorme toename in het vertrouwen zal de digitale dienstverlening niet slagen. Uit de resultaten van de Radar enquête blijkt een beperkt vertrouwen, maar het is moeilijk om de vinger te leggen op beïnvloedbare aspecten ervan. Aan dit begrip zitten diverse kanten, die ook wederzijds afhankelijk zijn. Enkele aspecten zijn houding en gedrag van de overheid ten opzichte van de burger, technische beveiliging, rechten van de burger, de mate waarin de burger er op kan vertrouwen dat hij deze rechten ook kan gebruiken, en het gemak waarmee deze rechten kunnen worden uitgeoefend. Meer onderzoek is nodig voor een beter begrip van het concept vertrouwen en beïnvloedbare aspecten daarvan. Ook zonder verder onderzoek is duidelijk dat goede informatiebeveiliging noodzakelijk is voor vertrouwen. Goede informatiebeveiliging is echter ook kostbaar, zoals een van de deelnemers aan de ronde-tafel terecht opmerkt.

Een ander belangrijk risico voor het slagen van de digitale overheid is de toegankelijkheid van het digitale kanaal. Het zou wel mogelijk moeten zijn om technische innovaties zo in te zetten, dat burgers die moeite hebben met de traditionele kanalen wel gebruik kunnen maken van de digitale overheid, waardoor de digitale overheid inclusiever wordt dan de traditionele overheid. Dit vereist wel een creatievere aanpak dan de tot nog toe gekozen weg, het uitsluitend automatiseren van bestaande processen is niet voldoende. Als het alleen voor digitaal geletterden toegankelijk is, en ten opzichte van traditionele kanalen exclusiever wordt zal de digitale dienstverlening niet slagen.

Uitgave: Bureau Nationale ombudsman
Foto omslag: Sabine Joosten, Hollandse Hoogte
Vormgeving: Vijfkeerblauw, Rijswijk
Print: Vijfkeerblauw, Rijswijk

december 2013



de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon (070) 356 35 63
Fax (070) 360 75 72
www.nationaleombudsman-nieuws.nl

