

De digitale snelweg naar de gemeente

Conclusies en aanbevelingen over de digitale dienstverlening aan inwoners van de gemeente Enschede

Rekenkamercommissie gemeente Enschede

14 februari 2019



Visies op digitale dienstverlening

De gemeente Enschede beoogt de digitale dienstverlening aan inwoners uit te breiden. Zowel uit het gehanteerde iBurgerzakensysteem als de communicatievisie van de gemeente spreekt die ambitie. De veronderstelling daarbij is dat digitale dienstverlening de zelfredzaamheid van inwoners bevordert. Een van de uitgangspunten in de nieuwe visie op dienstverlening “Enschede zorgt dat het klikt”, die in december jl. door de raad is vastgesteld, is “waar mogelijk werken we digitaal maar persoonlijk waar dat moet en we voorkomen onnodige stappen”.

In een brief over sociale inclusie (12 december 2018) heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken bij de Tweede Kamer erop aangedrongen dat de overheid digitale diensten beter moet laten aansluiten op de gebruiker. Ook de Nationale Ombudsman (2017) stelt dat de wens van de inwoner centraal moet staan en niet het bevorderen van digitale dienstverlening als doel op zich¹. De Ombudsman heeft daartoe 4 uitgangspunten ontwikkeld, die van belang zijn voor een digitaliserende overheid:

1. *Neem verantwoordelijkheid.* De overheid is verantwoordelijk voor de inrichting en uitvoering van het dienstverleningsproces en neemt ook die verantwoordelijkheid;
2. *Wees toegankelijk.* De overheid dient zijn infrastructuur (digitaal en niet-digitaal) zo in te richten dat de toegang tot die overheid voor iedere burger gewaarborgd is;
3. *Wees oplossingsgericht.* De overheid zorgt ervoor dat fouten in het digitale systeem opgelost worden;
4. *Wees gebruiksvriendelijk.* De overheid zet digitalisering in het belang van de gebruikers in en niet alleen vanuit het gemak voor de overheid. En laat goede dienstverlening daarbij het uitgangspunt zijn.

De uitgangspunten van de Nationale Ombudsman vormden voor de rekenkamercommissie de meetlat waarlangs de digitale dienstverlening van de gemeente Enschede naar de stand van juli 2018 is gelegd.

Rekenkameronderzoek

De rekenkamercommissie heeft de afgelopen maanden laten onderzoeken² of het bevorderen van de digitale dienstverlening bij de gemeente Enschede, zoals de Nationale Ombudsman voorschrijft, aansluit bij de wensen van de inwoners. De vraag was daarbij of de gemeente Enschede verantwoordelijkheid neemt voor de inrichting en uitvoering van het digitaliseringsproces en of de Enschedese digitale dienstverlening toegankelijk, oplossingsgericht en gebruiksvriendelijk is. De focus van het onderzoek lag op de ervaringen van inwoners met gemeentelijke dienstverlening, uiteenlopend van zorgvragen, uitkeringen en bouwvergunningen tot het aanvragen van paspoorten en rijbewijzen. Naast een bureaustudie van relevante beleidsstukken hebben voor het onderzoek 918 respondenten van het EnschedePanel een digitale vragenlijst ingevuld over hun ervaringen met digitale dienstverlening door de gemeente Enschede en is bij 15 betrokken functionarissen binnen de gemeente een diepte-interview afgenomen.

Hoewel met 918 respondenten een flinke steekproef is genomen, moet een kanttekening geplaatst bij de representativiteit van het EnschedePanel. Het panel kent een ondervertegenwoordiging van laag-opgeleiden. Dat kan het beeld van de digitale dienstverlening mogelijk positiever weergeven dan het in werkelijkheid is.

Bovendien bereikt de rekenkamercommissie met een digitale vragenlijst met name digitaal vaardigen, terwijl je ook zicht wil krijgen op de problemen van mensen die niet bijzonder digitaal vaardig zijn. Om toch een signaal over deze doelgroep op te vangen, zijn in de vragenlijst vragen opgenomen over mensen in de omgeving van de respondenten die niet digitaal vaardig zijn.

Op basis van het onderzoek trekt de rekenkamercommissie een aantal conclusies en geeft zij de gemeenteraad onderstaande aanbevelingen mee om de digitale dienstverlening te verbeteren.

¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/dossier/dossier-digitalisering>

² Wolfgang Ebbers Research & Consultancy/Pieterse Ltd

Conclusies

Ervaring met digitale dienstverlening

De digitale dienstverlening aan Enschedese inwoners verloopt in grote lijnen zonder problemen. Zowel inwoners als ambtenaren zijn positief. Inwoners geven een ruime 7. Digitalisering heeft de dienstverlening voor verreweg de meeste inwoners verbeterd en inwoners kunnen voor hulp of bij vragen bij de gemeente terecht, zo blijkt uit onderzoek onder het EnschedePanel. Voorts blijkt dat als het nodig is, inwoners de gemeente persoonlijk of telefonisch weten te vinden. Overigens lossen de meeste inwoners problemen met digitale dienstverlening zelf op.

Traditionele digitale kanalen

Opvallend is dat inwoners in contact met de gemeente vooral de traditionele digitale communicatiekanalen, zoals e-mail en webformulieren, gebruiken. Hoewel de gemeente breed op deze kanalen inzet, worden social media, zoals Facebook, Twitter en WhatsApp, nauwelijks gebruikt. Het lijkt erop dat tot op heden formele zaken die inwoners met de gemeente regelen via traditionele kanalen blijven lopen.

Taalgebruik

Een belangrijk aandachtspunt in de Enschedese digitale dienstverlening is het taalgebruik. Informatie is voor inwoners soms door het taalgebruik op de website onduidelijk of moeilijk te begrijpen. Bovendien ervaren inwoners problemen met de vindbaarheid van informatie op de website. De problemen rond het taalgebruik treden op terwijl de gemeente al sinds 2011 probeert helder te communiceren. Dit traject resulteerde recent in de ondertekening van de Direct Duidelijk Deal. Direct Duidelijk is een samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en de Taalunie. Enschede neemt deel in de landelijke stuurgroep³.

Niet-digitaal vaardigen

Ook blijkt er een niet te onderschatten groep inwoners waarover de rekenkamercommissie zich zorgen maken.

Het gaat om de groep die onvoldoende beschikt over digitale vaardigheden⁴. Te denken valt aan ouderen, inwoners die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en laaggeletterden⁵. In een recent onderzoek van het CBS gaf 6 procent van de Nederlanders van 12 jaar of ouder aan in 2018 nog nooit internet te hebben gebruikt⁶. Bijna de helft van de Nederlanders die nooit op internet zitten, was 75 jaar of ouder. Voor deze niet-digivaardige inwoners hangen de problemen die zij ervaren nauw samen met de digitale vorm van dienstverlening. Zij zouden aan de balie of telefonisch minder problemen met de dienstverlening ervaren. Het rekenkameronderzoek was niet gericht op het achterhalen hoeveel mensen gebruik maken van Enschedese digitale dienstverlening, maar op de vraag hoe inwoners de digitale dienstverlening ervaren. Om via de digitale enquête toch enigszins zicht te krijgen op de groep die problemen ervaart met digitale dienstverlening is in het onderzoek ook gevraagd naar signalen over de groep niet digitaal vaardigen. Deze groep kwam enigszins in beeld door respondenten uit het panel te vragen of zij in hun omgeving iemand kennen die niet digitaal vaardig is. Hoe groot de groep inwoners is die niet digitaal vaardig is, is lastig vast te stellen, maar op de vraag aan panelleden of ze mensen in hun omgeving kennen die niet digitaal vaardig zijn, antwoordt 60% "ja".

Unie KBO heeft berekend dat 1,2 miljoen ouderen in Nederland geen toegang hebben tot digitale dienstverlening en dat ook in de toekomst niet zullen krijgen. Als je bedenkt dat daarnaast ook laaggeletterden en mensen met een migratieachtergrond problemen ervaren met digitale vaardigheid dan zou de totale groep van mensen die niet digitaal vaardig is aanzienlijk kunnen zijn.

De uitkomsten van het rekenkameronderzoek, alsmede de genoemde onderzoeken, doen ons vermoeden dat de omvang van de groep niet-digivaardigen niet onderschat moet worden.

³ Zie www.directduidelijk.nl

⁴ In 2016 constateerde het CBS dat 21 procent van de Nederlanders weinig vaardigheden in het gebruik van ICT heeft. 1 Procent had geen ICT-vaardigheden (CBS, Sociaaleconomische trends, ICT-vaardigheden van Nederlanders, 2016).

⁵ De Algemene rekenkamer berekende in 2016 dat de groep laaggeletterden in Nederland groter is dan 1,3 miljoen mensen (Algemene Rekenkamer, Aanpak van laaggeletterden, 2016)

⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek, *ICT-gebruik van huishoudens en personen 2018*, januari 2019

Inwoners met complexe situatie

Daarnaast komt een kleine groep inwoners in de problemen met digitale dienstverlening door de complexiteit van hun situatie. Voor deze mensen is het aannemelijk dat zij ook problemen zouden ondervinden in geval van niet-digitale dienstverlening. Goede kans dat zij zonder digitale dienstverlening meerdere malen aan de balie langs moesten komen of meerdere keren opbellen voordat hun situatie helder was en/of de zaken geregeld waren.

Ambtenaren zijn in hun oplossingsgerichtheid reactief

Ambtenaren blijken een oplossingsgerichte houding te hebben, maar het gaat dan wel om de oplossing van specifieke onderhanden problemen en minder om het anticiperen op structurele problemen. Hoewel ambtenaren het wenselijk vinden, betreft de gemeente bij het ontwikkelen van digitale dienstverlening nu nog nauwelijks gebruikers. Hierdoor kunnen digitale diensten onvoldoende aansluiten bij de behoefte van de gebruiker en is er onvoldoende zicht op structurele problemen met de digitale dienstverlening.

Regie op digitale dienstverlening

Digitale dienstverlening is niet alleen een kwestie van de juiste technische voorzieningen in stelling brengen. Het is met name het organiseren van een totaalproces waarbij via verschillende digitale kanalen over verschillende afdelingen heen gekeken wordt. Ook Velleman (2018) stelt recent in zijn proefschrift vast dat digitale toegankelijkheid meer een organisatievraagstuk is dan een technische uitdaging voor webprofessionals. Het komt daarbij volgens hem aan op het nemen van de juiste beleidsmaatregelen en de inrichting van relevante bedrijfsprocessen. In het uitvoeringsprogramma bij de visie op digitale dienstverlening is een coördinerende rol iDienstverlening voorzien. Onduidelijk is daarbij of het hier daadwerkelijk een functie betreft. Volgens het uitvoeringsprogramma ondersteunt de coördinerende rol de uitvoeringsmanagers bij het realiseren van de visie in de zin van centraal aanspreekpunt op dienstverlening, het aanjagen van dienstverleningsprojecten, de coördinatie van projecten en initiatieven en monitoring.

Omdat digitale dienstverlening niet alleen via verschillende kanalen loopt, maar ook over meerdere afdelingen en verschillende lagen van de organisatie, is regie daarop noodzakelijk.

De digitalisering van dienstverlening zal alleen maar toenemen. Een regiefunctie binnen de gemeentelijke organisatie kan de verschillende kanalen, de verschillende lagen van de organisatie (front- en backoffice) en verschillende afdelingen met elkaar verbinden. Het kan afdelingsoverstijgende knelpunten signaleren en oplossen. Ook biedt de interne regiefunctie binnen de gemeente een voor de hand liggende plek waar besluiten genomen worden en de doorzettingsmacht ligt om die besluiten afdelingsoverstijgend ten uitvoer te brengen en intern te uniformeren.

Overigens geven meerdere functionarissen in de interviews aan dat meer sturing op de processen gewenst is.

De digitale dienstverlening van de gemeente Enschede langs de meetlat van de Nationale Ombudsman leggende, ziet de rekenkamercommissie het volgende.

- *Neem verantwoordelijkheid*
Zowel in beleid als bij ambtenaren bestaat de wil om verantwoordelijkheid te nemen voor de inrichting en uitvoering van digitale dienstverlening. Het blijkt echter lastig om hier concreet invulling aan te geven omdat regie over betrokken afdelingen en verschillende schalen ontbreekt.
- *Wees toegankelijk*
Het merendeel van de inwoners kan zich vinden in de digitalisering die de gemeente nastreeft. Zij kunnen het tempo van digitalisering ook bijhouden, maar maken zich tegelijkertijd zorgen dat anderen dat niet kunnen. De gemeente wil graag digitaal toegankelijk zijn en biedt hulp aan waar nodig. Ook blijft de mogelijkheid bestaan voor niet-digitale vormen van dienstverlening.
- *Wees oplossingsgericht*
Enschedese ambtenaren zijn bijzonder oplossingsgericht ingesteld. Zij proberen gesignaleerde problemen op eigen initiatief op te lossen. Zelfs wanneer dit buiten de gemeentelijke verantwoordelijkheid valt (zoals de berichtenbox MijnOverheid). De

oplossingsgerichtheid is over het algemeen reactief, en gericht op het individuele probleem of de specifieke casus en niet organisatiebreed en integraal. Het ontbreekt aan regie op deze oplossingen, omdat niet altijd duidelijk is wie gemeentebreed aangesproken kan worden op keuzes en oplossingsrichtingen. Bovendien ontbreekt het vervolgens aan iemand die de bevoegdheid heeft om de keuzes en oplossingsrichtingen gemeentebreed door te zetten.

- *Wees gebruiksvriendelijk*
Veel inwoners hebben de indruk dat toenemende digitalisering is ingegeven door bezuinigingen. De wil van de betrokken ambtenaren om gebruiksvriendelijk te zijn is aanwezig. Wat echter ontbreekt is de betrokkenheid van gebruikers bij het ontwikkelen van nieuwe digitale diensten.

Aanbevelingen

- 1. Verbeter de begrijpelijkheid en vindbaarheid van online informatie.**
Let vooral op het taalgebruik, dat de aangeboden informatie nodeloos kan compliceren. Het betrekken van gebruikers kan daarbij bijzonder behulpzaam zijn.
- 2. Betrek gebruikers in de (door)ontwikkeling van digitale dienstverlening.**
Hierdoor kun je sommige problemen die gebruikers ervaren op voorhand al herkennen en oplossen. Bovendien kun je dan beter aansluiten bij de behoefte van de gebruiker, het uitgangspunt van digitale dienstverlening aldus de Nationale Ombudsman.
- 3. Kijk nog eens goed hoe groot de groep niet-digitaal vaardigen is.**
De groep niet-digitaal vaardigen bestaat met name uit ouderen, inwoners die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en laaggeletterden. Wijs deze groep actief op mogelijkheden om hulp te krijgen bij digitale dienstverlening.
- 4. Kijk naar de mogelijkheid van een centrale regisseur met doorzettingsmacht.**
Een centrale regisseur kan oplossingen doorvoeren over meerdere lagen en afdelingen in de organisatie. Ook kan een centrale regisseur het patroon in incidentele problemen herkennen en tot structurele problemen identificeren. Eveneens ligt bij deze functie de sleutel tot besluitvorming daarover en regie over de daadwerkelijke uitvoering. Zeker gezien de toenemende complexiteit van digitale dienstverlening speelt een centrale regisseur een cruciale rol.
- 5. Heroverweeg digitale dienstverlening via nieuwe sociale media zoals WhatsApp en Facebook.**
In contact met de gemeente gebruiken inwoners vooral de traditionele digitale communicatiekanalen, zoals e-mail en webformulieren. Social media, zoals Facebook, Twitter en WhatsApp, worden in direct contact met de gemeente nauwelijks gebruikt.