

# Onderzoek WMEBV, onderdeel zorgplicht

Versie 1.0, april 2022

Auteur: Marlies Klooster, met medewerking van Dirk Schravendeel

© VNG Realisatie, Den Haag

# Inhoud

Inleiding.....	2
1.1 Achtergrond/Aanleiding.....	2
1.2 Vraagstelling.....	2
1.3 Aanpak .....	2
1.4 Leeswijzer .....	3
Juridisch kader .....	4
Beschrijving bestaande situatie .....	6
3.1 Schets van dienstverlening nu.....	6
3.2 Omgaan met belemmeringen .....	8
3.3 Factoren die invloed hebben op digivaardigheid .....	10
3.4 Dienstverlening aan bedrijven .....	11
3.5 Klanttevredenheidsonderzoek .....	12
Beschrijving toekomstige situatie .....	13
4.1 Impact wet.....	13
4.2 Impact wet: verwachte inspanning .....	14
Conclusies en aanbevelingen.....	16
5.1 Conclusies .....	16
5.2 Aanbevelingen.....	16
Bijlage A: .....	18

# Inleiding

## 1.1 Achtergrond/Aanleiding

De WMEBV<sup>1</sup> bevat een apart onderdeel dat betrekking heeft op een zorgplicht voor gemeenten bij de communicatie met inwoners en bedrijven. Het centraal stellen van de behoeften van burgers en bedrijven brengt mee dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft om hen hulp te geven in hun contact met de overheid; deze hulp zou zich niet moeten beperken tot degenen die – om welke reden dan ook – moeite hebben met digitalisering. Om een beeld te krijgen van de impact die dit onderdeel van de wet heeft op de gemeenten is onderzoek uitgevoerd onder 12 gemeenten in de periode november 2021 – februari 2022. In deze rapportage wordt verslag gedaan van het onderzoek.

## 1.2 Vraagstelling

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de zorgplicht?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?
- Is de gemeente reeds voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering van de zorgplicht?
- Welke kosten en besparing voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan de zorgplicht verbonden?
- Wat zijn de verwachte effecten van de nieuwe regelgeving?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

## 1.3 Aanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van november 2021 tot en met februari 2022. Er zijn gesprekken gevoerd met 12 gemeenten aan de hand van een standaard vragenlijst die vooraf aan de gemeenten is toegestuurd en die als leidraad bij het gesprek heeft gediend. De vijf pilotgemeenten die aan het WMEBV-pilotsproject meedoen zijn geïnterviewd en daarnaast 7 willekeurig gekozen gemeenten, waarbij wel is gelet op spreiding over het land en inwoneraantal. In bijlage A vindt u het overzicht van alle onderzochte gemeenten.

In de vragenlijst komt als eerste aan de orde hoe de communicatie in het kader van de gemeentelijke dienstverlening nu verloopt. Daarbij is ondermeer aandacht voor de inbedding in het gemeentelijk dienstverleningsbeleid en de wijze waarop de gemeente nu inwoners bijstaat die problemen ervaren in de communicatie met de gemeente. Aan de hand van de voorbeelden in de Memorie van Toelichting zijn de verplichtingen die uit de WMEBV voortvloeien geconcretiseerd.

---

<sup>1</sup> Onze afkorting voor: Wet Modernisering Elektronisch Bestuurlijk Verkeer

Tijdens ons onderzoek is aan de gemeenten gevraagd:

- Aan te geven in hoeverre ze nu al aan deze verplichtingen voldoen;
- Als dat niet of maar gedeeltelijk zo is: welke eenmalige inspanning nodig is om aan de wet te gaan voldoen;
- Welke permanente impact de wet heeft op de gemeentelijke processen, de ICT en andere onderdelen van de bedrijfsvoering.

Op basis van de interviewresultaten is een analyse uitgevoerd en zijn conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

#### 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader gepresenteerd. De huidige situatie is beschreven in hoofdstuk 3 en de toekomstige situatie in hoofdstuk 4. De analyse, conclusies en aanbevelingen vindt u in hoofdstuk 5.

## Juridisch kader

De Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer wijzigt bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht over elektronisch bestuurlijk verkeer. In artikel 2:1 wordt, onder vernummering van het eerste en tweede lid tot tweede en derde lid, een lid ingevoegd, luidende:

Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.

In de Memorie van Toelichting wordt deze nieuwe bepaling als volgt toegelicht:

Artikel 2:1 AWB bepaalt reeds, dat eenieder zich in het verkeer met een bestuursorgaan kan laten bijstaan of laten vertegenwoordigen door een gemachtigde. Het gaat hierbij om een (feitelijke- of rechts) handeling namens de betreffende burger; de gemachtigde treedt daarbij juridisch gezien in de plaats van de burger, veelal omdat de laatste hulp nodig heeft. Hieraan wordt, in een nieuw eerste lid, toegevoegd dat ook de overheid een rol heeft: bestuursorganen dragen zorg voor hulp bij het verkeer met het betreffende bestuursorgaan. Als gevolg daarvan hebben burgers en bedrijven aanspraak op ondersteuning bij bestuurlijk verkeer.

Met deze bepaling, een zorgplicht, wordt beoogd dat bestuursorganen – los van digitalisering – zich bewust zijn van de wijze waarop zij met belanghebbenden communiceren, hen te verplichten hier beleid op te voeren en hiertoe maatregelen te nemen. De concrete invulling en vormgeving wordt aan bestuursorganen gelaten. Zij hebben, gelet op de aard en context van hun dienstverlening, de ruimte om te bepalen voor welke doelgroep(en) welk type van ondersteuning in de rede ligt.

Anders gezegd: dit beleid moet passend zijn voor hun doelgroep. Dit is niet een statisch gegeven, maar kan per organisatie, soort dienstverlening, denken doenvermogen van en binnen de doelgroep, in de tijd en als gevolg van (technische) ontwikkelingen verschillen.<sup>2</sup> Afhankelijk daarvan kan ondersteuning bestaan uit generieke voorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld het verschaffen van digitale informatie via een website of app, al dan niet aangevuld met het leveren van maatwerk door een meer individuele (persoonlijke) benadering, bijvoorbeeld via digitale chat of ondersteuning via de telefoon of aan de balie om vraagverheldering of doorverwijzing te realiseren. Waar het om gaat, is dat het betreffende bestuursorgaan (dus: tot wiens taak de aan de orde zijnde materie behoort) zorgvuldig te werk gaat en vindbare, duidelijke en bruikbare informatie geeft over de door hem geboden diensten en over de wijze waarop communicatie met burgers en bedrijven plaatsvindt, kortom burgers en bedrijven worden geholpen bij het snappen wat er van hen gevraagd wordt. Gedacht kan worden aan voorlichting omtrent te doorlopen stappen of bij te voegen

---

<sup>2</sup> De WRR wijst op het belang van het in staat zijn om zelf of met behulp van anderen zich te redden in het leven. Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid, april 2017. Het kabinet vindt het belangrijk om ook bij overheidshandelen steeds uit te gaan van een realistisch burgerperspectief en daarbij gebruik te maken van gedragsinzichten; naast denkvermogen is ook doenvermogen van belang. Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 775 VI, nr. 88.

stukken bij het invullen van een formulier, het aanvragen van een toeslag of het maken van bezwaar.

Burgers en/of bedrijven kunnen bestuursorganen aanspreken op het bestaan van beleid en de toepassing van de hieruit voortvloeiende maatregelen. De vorm waarin de ondersteuning plaatsvindt wordt door het bestuursorgaan bepaald; de belanghebbende heeft aanspraak op hetgeen aan ondersteuning wordt geboden voor de doelgroep waarbinnen hij valt. Het is vanwege de veelheid en diversiteit van bestuursorganen en hun diensten en doelgroepen niet goed mogelijk om in deze memorie een algemene ondergrens aan te geven; minimaal nodig is dat er ondersteuning bij bestuurlijk verkeer is, dit aantoonbaar en transparant is (bijvoorbeeld in bekend gemaakte beleidsregels of een handreiking op de website van het bestuursorgaan) en ingaat op de betrokken doelgroepen (hierbinnen kan differentiatie in de rede liggen), de vaardigheden en inspanningen die van hen verwacht mogen worden (inzake bijvoorbeeld taal en denkniveau, lees- en schrijfvaardigheid, het kunnen bedienen van telefoon, computer, inschakelen van tolk of maatschappelijk werk). De ondersteuning moet zodanig zijn vormgegeven dat de doelgroep, waarop een dienst zich richt, normaal gesproken deze dienst kan afnemen, mede gelet op de beschikbare maatschappelijke voorzieningen en de eigen verantwoordelijkheid om aan bepaalde kwalificaties te voldoen.

Artikel 2:1 schrijft niet voor dat in alle gevallen maatwerk of persoonlijk contact beschikbaar moet zijn. Het is aan het bestuursorgaan om te beoordelen of daarvan sprake moet zijn, gelet op de behoeften en doenvermogen van de doelgroep. De vraag of in een individueel geval de wijze van communicatie toereikend is, het bestuursorgaan in redelijkheid de afweging inzake de geboden ondersteuning kon maken (zoals: is de gekozen vorm van ondersteuning passend voor de doelgroep) is toetsbaar door de bestuursrechter en kan onderwerp zijn van een klacht of behandeling door de ombudsman.

## Beschrijving bestaande situatie

Allereerst behandelen we de vragen over de bestaande situatie, paragraaf 3.1 tot en met 3.5. Tijdens het onderzoek hebben we gemeenten gevraagd hoe de dienstverlening nu is ingericht en met welke uitgangspunten (vastgesteld) er wordt gewerkt.

### 3.1 Schets van dienstverlening nu

Tijdens de interviews hebben we de gemeenten gevraagd naar de uitgangspunten of keuzes die nu ten grondslag liggen aan hun dienstverlening. De meerderheid van de gemeenten gaf aan dat ze werken met een dienstverleningsconcept. Meestal is dat vastgelegd in een beleidsdocument bijvoorbeeld de dienstverleningsvisie. Dat betekent dat voor de eerstelijns dienstverlening is vastgesteld met welke kanalen er wordt gewerkt, omdat die ook zo worden benoemd.

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat de inwoner de keuze heeft van welk kanaal hij of zij gebruik wil maken. 'Digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet'. Het uitgangspunt is dat de communicatie met de inwoner moet slagen. Dat gaat verder dan alleen het tot stand komen van het contact, wanneer hulp nodig is om van de dienstverlening gebruik te maken wordt die in ruime mate geboden. De sturing op de kanalen is niet dwingend richting het digitale kanaal. Slechts een gemeente gaf aan bij een bepaalde dienst geen telefoonnummer te vermelden maar uitsluitend een optie voor e-mail te bieden. Om het gebruik van het digitale kanaal te stimuleren geldt voor de meest gemeenten dat ze digitaal zo aantrekkelijk mogelijk maken. Een gemeente heeft hiervoor expres een aantal losse websites voor onderdelen van de dienstverlening uit de lucht gehaald om de vindbaarheid en herkenbaarheid van de gemeentelijke dienstverlening te vergroten, vanuit één platform. Dat vertaalt zich naar een zo volledig mogelijke website mét formulieren voor alle diensten (veelal nog niet allemaal e-formulier) en een klantcontactcentrum waar telefonische vragen en vragen via de chat of e-mail worden beantwoord.

Opvallend is wel dat de mate van digitalisering verschilt per domein. Vrijwel alle gemeenten gaven aan voor het sociaal domein de minste diensten gedigitaliseerd te hebben. Zelfs het aanvragen van WMO, al is het maar voor het maken van een gespreksafspraken kan niet online (op 1 gemeente na). De reden die men opgeeft is de mate waarin maatwerk nodig is. Tijdens corona zijn een aantal gemeenten wel gestart met videobellen als alternatief voor een keukentafelgesprek. Of deze optie een blijvertje is, is nog niet zeker.

Wat betreft de chat-functie, is er een heel wisselend beeld. Sommige gemeenten zijn het juist aan het introduceren of te gaan starten met een pilot, anderen staan op het punt de chat alweer af te schaffen.<sup>3</sup> In alle gemeenten is het mogelijk om persoonlijk contact te zoeken door ofwel een afspraak in te plannen of door langs te gaan bij een wijkteam. Hulp bij digitale zaken is ook mogelijk door inderdaad een afspraak te maken of langs te gaan bij een wijkteam, maar ook zijn er in sommige gemeenten formulierenbrigades aanwezig. In de meeste gemeenten is ook een informatiepunt digitale overheid (IDO) aanwezig in de bibliotheek of op het gemeentehuis.

---

<sup>3</sup> Zie goede voorbeeld <https://commonground.nl/groups/view/978adf62-97f2-4955-87cc-7fee0cd238e0/team-virtuele-assistent-gem>

Wat betreft de sturing op kanalen, is de ambitie om richting omnichannel te gaan. Omnichannel is een kanaalstrategie om regie en samenhang te brengen in de communicatie- en dienstverleningskanalen en zorgt voor (digitale) inclusie in de klantreis<sup>4</sup>. De reden dat het nog niet is gebeurd, is enerzijds bewustwording voor kanaalmanagement over de kanalen matig is en anderzijds dat dit 'aan de achterkant' investering en organisatie vraagt om dit mogelijk te maken. Dit heeft in sommige situaties wel geleid tot een groot aantal kanalen (wildgroei), waardoor een nieuw/ander soort 'van-het-kastje-naar-de-muur'-effect kan ontstaan. Men is hier zelf ook huiverig voor en het besef dat het kanaalmanagement efficiënter kan, is groot. Bij gemeenten is duidelijk de wens aanwezig om het de burgers zo gemakkelijk mogelijk te maken in de klantreis door het in één keer goed te doen en verschillende contactmogelijkheden te bieden in het kanaalgedrag. Daar is kennisdeling en ondersteuning bij nodig. Zo wordt er continu samen gewerkt vanuit één overheid.

Bijvoorbeeld, de gemeente Tilburg werkt op basis van een omnichannelstrategie die bestuurlijk geformaliseerd is in een kadernota over burgergedreven dienstverlening. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een centraal CRM waarin een gedeelte van de contacten met burgers afgehandeld wordt. Eindplaatje hierbij is dat klanten via het kanaal van hun voorkeur contact hebben met de gemeente Tilburg. Dit biedt straks ook ondersteuning aan de invulling van de zorgplicht.

Mijn-Omgevingen van gemeenten (Mijn-Gemeente) kunnen als klantportaal veel voordelen bieden naast MijnOverheid, ook qua zorgplicht door de gepersonaliseerde communicatie. Dit nieuwe interactieve kanaal vanuit de omnichannel kanaalstrategie biedt maatwerk maar ook proactieve informatie over het gemeentelijke aanbod en ontwikkelingen aan hun inwoners en ondernemers. Ook medewerkers kunnen hierdoor beter hun werk doen. Dit klantportaal is nieuw en in de groei en biedt momenteel nog een maar een paar gemeentelijke productdiensten. Mijn-Gemeente wordt open source aangeboden, dat betekent dat gemeenten gebruik kunnen maken van wat is ontwikkeld en niet opnieuw het wiel hoeven uit te vinden. Dat scheelt in kosten en investeringen. Er komen steeds nieuwe functionaliteiten, standaarden en domeinen bij doordat leveranciers van de gemeenten dit toevoegen en deelbaar maken. Het toepassen voor het inrichten van een Mijn-Gemeente-omgeving vraagt om een zaakstelsel. Op een aantal gemeenten na hebben veel gemeenten een zaakstelsel in huis. De implementatie vraagt om een centrale regie op dienstverlening en in het verlengde de ICT-business-strategie. Nog niet alle gemeenten die wij spraken hebben deze centrale rol zo ingericht en de nodige competenties in huis. Bij zorginstellingen en private partijen is deze trend al ver gevorderd en wordt de Mijn-Gemeente-omgeving positief gewaardeerd.

Nog in ontwikkeling, maar wel zeer veelbelovend is de nieuwe functionaliteit ProductDienstStatus. Deze geeft burgers via een kanaal naar keuze en op laagdrempelige wijze inzicht in de status van hun aanvraag bij de gemeente. Met een PDS-functie omvat die statusinformatie over de levering van producten en diensten door de overheid die voor inwoners belangrijk is. Het proactief aanbieden van informatie door de overheid draagt hierin straks bij aan de zorgplicht. Via het klantportaal kan een inwoner namelijk zelf de eigen statusinformatie zien. Dit leidt tot inzicht, overzicht en uitzicht. Ook medewerkers met

---

<sup>4</sup> In 2020 is de handreiking omnichannel aanpak gepubliceerd. Hierin staan de bouwstenen van de omnichannel aanpak beschreven die overheidsorganisaties kunnen inzetten om de interactie met burgers en ondernemers te verbeteren: <https://vng.nl/projecten/omnichannel-kanaalstrategie-dienstverlening>



autorisatierechten hebben toegang tot PDS-informatie. Hierdoor kunnen zij inwoners aan de balie of telefoon beter helpen. In 2022 gaan een aantal pilotorganisaties de PDS-functie bouwen, beproeven en implementeren. De PDS is straks open source deelbaar voor andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties<sup>5</sup>.

Samengevat hebben wij het volgende beeld:

- Uitgangspunten bij dienstverlening
  - Zijn wel geformuleerd maar niet dwingend
  - In de trant van: digitaal waar het kan, persoonlijk waar nodig.
  - Veel vrijheid voor de burger om zelf een kanaal te kiezen
- Kanalen aanbod
  - Altijd aanwezig: website met formulieren, telefoon en balie
  - Soms aanwezig: digitale beveiligde webformulieren, chat, sociale media, wijkteams
  - Altijd aanwezig: hulp bij invullen van formulieren, door gemeente zelf, via bibliotheken en/of maatschappelijke organisaties waarmee de gemeente samenwerkt
- Kanaalmanagement: momenteel multichannel kanaalstrategie actief (kanalen beheer in silo's). Omnichannel kanaalstrategie is bekend en onderdeel van de ambitie van gemeenten en uitvoeringsorganisaties.
- Zaaksysteem is soms aanwezig, soms niet. Wordt wel gezien als noodzaak voor een Mijn-Gemeente-portaal.

### 3.2 Omgaan met belemmeringen

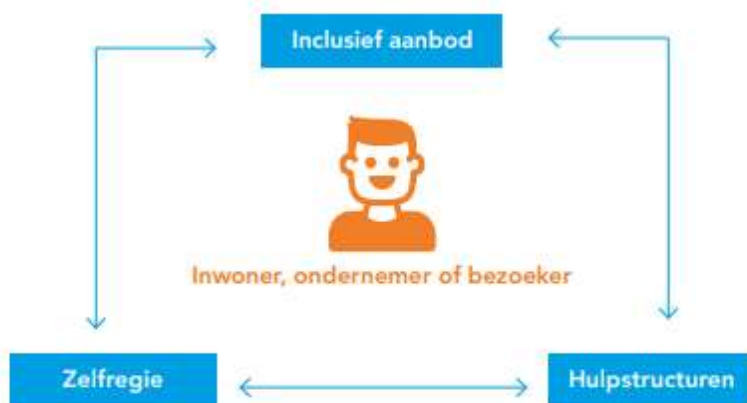
In de brochure *Digitale Inclusie – Aan de slag met gemeentelijke dienstverlening*<sup>6</sup> worden 3 categorieën genoemd bij het ontwikkelen van inclusieve dienstverlening. Namelijk:

- Inclusief aanbod: diensten en producten zo aanbieden dat ze gebruiksvriendelijk zijn.
- Zelfregie: inwoners zelf digitaal vaardig(er) maken, bijvoorbeeld door training.
- Hulpstructuren: persoonlijke ondersteuning voor mensen die er alleen niet uitkomen.

---

<sup>5</sup> <https://vng.nl/nieuws/nieuwe-aanvulling-omnichannel-productdienststatus>

<sup>6</sup> Brochure (Digitale) Inclusie – Aan de slag met gemeentelijke dienstverlening. VNG Realisatie, december 2020, <https://vng.nl/publicaties/digitale-inclusie>



Figuur 1: Infographic die de samenhang tussen de drie aspecten van inclusieve dienstverlening toont: inclusief aanbod, zelfregie, hulpstructuren. Bron: Brochure (Digitale) Inclusie – Aan de slag met gemeentelijke dienstverlening

De tweede en derde bullet liggen dicht bij elkaar en gaan over de bedoeling van de zorgplicht van de Wet MEBV. Het moge duidelijk zijn, dat alles start bij het eerste punt. Een gemeente gaf ook aan, dat voor hen het streven is: de dienstverlening zo eenvoudig en gebruiksvriendelijk mogelijk te maken, dat er nog amper hulpstructuren nodig zijn.

Om deze punten te bespreken hebben we allereerst gevraagd of men herkent dat sommige inwoners moeite hebben met de dienstverlening. We noemden:

- Een visuele beperking
- Doofheid of slechthorendheid
- Laaggeletterdheid
- Diverse vormen van verstandelijke beperkingen
- Diverse vormen van fysieke beperkingen
- Taalproblemen
- Digitaal niet vaardig
- Niet beschikken over digitale middelen (apparaten)
- Beperking in tijd (bijv. vanwege overdag werken)
- Reistijd (bijv. bewoners van wijken/dorpen)
- Tijdelijk beperkt zelfstandig (door ziekte, beginnende dementie)
- Of anders, namelijk .....

Het gaat er dan om of deze redenen worden herkend en nog beter of men herkent dat op punten de dienstverlening aanpassing behoeft, danwel anders, inclusiever ingericht moet worden.

De belemmeringen worden herkend en daar is ook ervaring mee. Het uitgangspunt bij de gemeenten is nu: per belemmering zoeken we een oplossing. In de praktijk betekent dit dat inwoners die om welke reden ook er digitaal niet uit komen, binnen de openingstijden kunnen bellen of naar de balie kunnen komen, al dan niet door eerst een afspraak te maken. In sommige gevallen worden er ook afspraken bij inwoners aan huis gemaakt of zijn er locaties in de wijk (van de gemeente zelf of van maatschappelijke organisaties waarmee samen wordt gewerkt) waar mensen terecht kunnen.

- We zien hierbij dus een hulpstructuur die redelijk ad-hoc is ingericht, gericht op het oplossen van individueel ervaren belemmeringen.
- Wat betreft de zelfregie: in alle geïnterviewde gemeenten is een aanbod van trainingen voor digitale vaardigheden. Zelfregie is breder dan het digitale kanaal kunnen gebruiken: een gemeente voert een project uit om mensen in achterstandsituaties in staat te stellen initiatieven te nemen en zicht te ontplooiën. Het was bij de geïnterviewden niet bekend of alle inwoners voor wie dit van nut zou zijn ook bereikt worden.
- De focus ligt minder op het ontwikkelen van een inclusief aanbod. Positieve voorbeelden zijn er wel, zoals de eerdergenoemde gemeente die hier juist op inzet. Ook waren er twee gemeenten die juist medewerkers trainen om eventuele belemmeringen bij inwoners te herkennen om ze zo gerichter te kunnen helpen.

Tegelijkertijd zijn er aan gemeenten vereisten gesteld aan de mate waarin de verkiezingen inclusief georganiseerd moeten zijn. Alle gemeenten benoemden deze inspanningen ook. Deze verplichting lijkt dus wel degelijk te helpen om expliciet aandacht te besteden aan het zo toegankelijk mogelijk maken van – in dit geval- de verkiezingen.

Alles bij elkaar ontstaat er een beeld waarin het verhelpen van belemmeringen door te werken aan inclusieve dienstverlening (door het bieden van passende ondersteuning of door belemmeringen weg te nemen) overal als uitgangspunt wordt gehanteerd, maar dat de wijze waarop het wordt ingevuld geen consistent geheel aan acties is waar systematisch aan gewerkt wordt.

Wat wel heel belangrijk is: het staat op de agenda want er is politiek draagvlak voor. Dit werd in veel gesprekken aangegeven: de gemeenteraad vraagt ernaar en let erop. Om verschillende redenen (zoals voorzichtigheid, een eenzijdig beeld wat digitalisering vermag, maar ook om andere zorgen over digitalisering van dienstverlening) stuurt de gemeenteraad op 'alle kanalen behouden'. Digitaal wordt dus een kanaal erbij, waar de overige kanalen ook beschikbaar blijven.

### 3.3 Factoren die invloed hebben op digivaardigheid

Ook is er gevraagd naar hoe er wordt omgegaan met de digivaardigheid en dan vooral als het gaat om de beperkte digivaardigheid. We hebben factoren benoemd zoals:

- Moeite met de Nederlandse taal,
- Ziekte en/of beperking,
- Langdurige werkloosheid,
- Media-arme levensstijl.

Ook dit zijn factoren die men herkent. In alle gemeenten zijn hiervoor gerichte maatregelen die zelfregie bevorderen, zoals:

- Cursussen en hulp in de bibliotheek
- Samenwerking met maatschappelijke organisaties
- Mensen die kansarm zijn worden benaderd en gemotiveerd (met name in sociaal domein)
- Soms gericht beleid op laaggeletterdheid

In de Memorie van Toelichting van de Wet MEBV wordt gesproken over doelgroepen. Dit sluit niet aan bij de bestaande gemeentelijke praktijk: bij de interviews werd aangegeven dat binnen gemeenten niet of nauwelijks in doelgroepen wordt gedacht. Dus de zorgplicht, de

passende ondersteuning, de hulpstructuren benaderen via doelgroepen wordt als ongemakkelijk ervaren.

Denken in doelgroepen werd niet herkend of gezien als een activiteit die bijdraagt aan het verbeteren van de dienstverlening. Het gevolg is dat er ook geen doelgroeponderzoek wordt gedaan.

Als er al over doelgroepen wordt gesproken, dan gaat het om een categorisering waarbij het ontbreken van een bepaalde skill overheerst. Zoals: de doelgroep laaggeletterden, ouderen, nieuwkomers, arbeidsmigranten of internationale studenten. Dit zijn 'doelgroepen' die rechtstreeks moeite hebben met de dienstverlening, door:

- Spreken de Nederlandse taal niet (arbeidsmigranten, nieuwkomers, internationale studenten) of;
- Beheersen de Nederlandse taal beperkt (laaggeletterden en ook de doelgroep hiervoor) of;
- Hebben beperkte digitale vaardigheden en netwerk (ouderen).

De werkwijze bij gemeenten is dat er wordt geredeneerd vanuit belemmeringen. Op die manier wordt ook de ondersteuning ingericht. Voorbeelden die werden genoemd als passende ondersteuning:

- Computers en hulp aanwezig in gemeentehuis en/of bibliotheek (informatiepunten digitale overheid, ook bekend als IDO's)
- Duidelijke Taal-projecten
- Kansen in kaart (om kansarme burgers te helpen)
- Dienstverlening aan huis
- Projecten digitale toegankelijkheid (aantal websites terugbrengen van 87 naar een paar; de toegang eenvoudiger en logischer maken; taalniveau)
- Taalhuis
- Teletolk (bij KCC)
- Digisterker (in bibliotheek)
- Digipanelen met bewoners (soms alleen jongeren)
- Communiceren op B1 niveau
- Medewerkers trainen: in het omgaan met beperkingen van burgers, om beperkingen te herkennen en om goed te communiceren
- Laptops uitdelen aan daklozen, aan kinderen
- Formulierenbrigades en -spreekuur
- Speciale aandacht voor communicatie bij verkiezingen

En ook:

- Aangepaste balies
- Genderneutrale toiletten
- Publicaties op verzoek opsturen per post
- Avondopenstelling

### 3.4 Dienstverlening aan bedrijven

We hebben gevraagd naar het verschil in dienstverlening tussen burgers en ondernemers. De dienstverlening voor ondernemers is in principe niet anders ingericht. Wel is een andere afdeling verantwoordelijk, namelijk de afdeling Economische Zaken/ Bedrijfsloket en staat deze over het algemeen betrekkelijk los van het algemene dienstverlenings- en communicatiebeleid van de gemeente. Maar wat betreft het aanbod voor passende

ondersteuning kunnen bedrijven rekenen op een vergelijkbare hulpstructuur. Bij de TOZO-regeling in corona-tijd hebben gemeenten bedrijven leren kennen die eerder weinig contact hadden met de gemeente. Uit de interviews bleek niet dat dit aanleiding gaf tot nieuwe vormen van dienstverlening. Dat wil zeggen: ook voor bedrijven volstaat naast het digitale kanaal de mogelijkheid van telefonisch contact en de mogelijkheid van bezoek (al dan niet op afspraak, al dan niet op locatie). Voor het bezoek van/aan bedrijven geldt, dat enkele gemeenten ook accountmanagers/ bedrijfscontactpersonen in dienst hebben. Dit lijkt afhankelijk van het soort economie in de gemeenten: bij de aanwezigheid van grote ondernemingen (meer dan 250 werknemers) zijn dit soort contactpersonen nodig omdat er ook intensiever contact is met de gemeente over bijv. vergunningen.

### 3.5 Klanttevredenheidsonderzoek

Tot slot is er in de interviews aandacht besteed aan de wijze waarop de tevredenheid over de dienstverlening wordt gemeten. Op welke manier, hoe vaak en over welke punten worden gebruikers bevroegd? Klanttevredenheidsonderzoek wordt heel belangrijk gevonden maar in de praktijk wordt het beperkt uitgevoerd. Meestal wordt er één keer per jaar of minder onderzoek gedaan, uitzonderingen daargelaten.

De onderzoeken die wel worden gedaan gaan voornamelijk over de algemene dienstverlening, dus men vraagt om de dienstverlening van de gemeente 'in het algemeen' te beoordelen. 'Niet continue en niet heel gedetailleerd', zoals een gemeente aangaf. Een andere gemeente stelde wel te weten hoe de kanalen gewaardeerd worden maar niet hoe de hulp bij belemmeringen wordt gewaardeerd. De redenering is: alles wordt aangeboden via de kanalen, dus de focus ligt erop hoe die verbeterd moeten worden.

Enkele andere gemeenten vertelden ook te werken met klantreisonderzoeken. Zij verzamelen om die reden alleen gericht data om daarmee de knelpunten te identificeren en op te lossen.

Reden om beperkt onderzoek te doen is ondermeer dat het intensief en handmatig gebeurt (moet gebeuren). Zo gaf een gemeente aan dat tijdens corona het verzamelen van data bij de balie was stilgelegd om de werkdruk daar te verminderen. Op onderdelen wordt soms wel gericht onderzoek gedaan. Een gemeente gaf aan in het sociaal domein de ervaringen van inwoners consequent uit te vragen. Een andere gemeente geeft aan dat de metingen alleen in de eerstelijns dienstverlening gebeuren. 'De klanttevredenheid is dik in de zeven tot in de acht. We doen het nu drie keer per jaar, voor KCC, calamiteitenlijn en meldingen openbare ruimte. De eerste lijn doet het heel goed, hoe het verderop in het proces gaat meten we niet op deze manier. Daar kan men veel minder tevreden over zijn.'

Kortom, de tevredenheid over de dienstverlening wordt gemonitord. Maar de metingen zijn beperkt vanwege:

- Technische redenen (men is nog niet in staat om alle kanalen en klantcontacten te meten)
- Toenemende werkdruk: in het geval van handmatig meten, zoals bijv. vragenlijsten invullen in de hal van het gemeentehuis. Deze metingen zijn geschrapt bij sommige gemeenten in coronatijd.

De beperkingen hebben betrekking op:

- Tijd, er wordt bijvoorbeeld maar eens in het jaar een meting gehouden.
- Diepte, de metingen worden alleen voor de eerstelijns dienstverlening gedaan en alleen voor de 'makkelijk' meetbare kanalen, zoals de website en KCC. Niet voor de fysieke dienstverlening aan de balie, in de wijk of over de afspraken tweedelijns.

Het gevolg hiervan is dat gemeenten geen 'overall' beeld kunnen geven voor de tevredenheid van de dienstverlening door middel van een totaalrapportage of 'dashboard'. Tegelijkertijd wordt dit wel als wenselijk gezien. Juist ook om gerichter knelpunten te kunnen onderzoeken, in te kunnen ingrijpen en op te kunnen lossen. Zodat er gericht gewerkt kan worden aan het verbeteren van de dienstverlening.

## Beschrijving toekomstige situatie

### 4.1 Impact wet

De verplichtingen die uit de wet voortvloeien staan niet expliciet geformuleerd in de wet zelf. Op basis van de voorbeelden uit de Memorie van Toelichting zijn de verplichtingen in de vragenlijst als volgt geoperationaliseerd.

Bij de suggesties in de MvT voor de manier waarop aan de verplichting voldaan kan worden, wordt onderscheid gemaakt tussen hulp/ ondersteuning via generieke voorzieningen en via maatwerk. Als voorbeelden van generieke voorzieningen is, citerend uit de MvT, genoemd:

- Het verschaffen van informatie via een website of app;
- Verwijzen naar openbare internetmogelijkheden zoals die door veel bibliotheken geboden worden;
- Het faciliteren van machtiging (vertegenwoordiger);
- Andere generieke voorzieningen die u gaat inzetten: ...

Voorbeelden van maatwerk:

- Digitale chat;
- Hulp via de telefoon;
- Hulp aan de balie;
- Ander maatwerk waar u gebruik van gaat maken: ...

In de interviews werden de generieke voorzieningen altijd herkend, behalve de machtigingen. Zijn geen onderdeel van het beleid van gemeenten. Ook de maatwerkvoorbeelden werden altijd herkend en werden ook in alle gemeenten toegepast, behalve de digitale chat. Daarmee zijn de ervaringen wisselend, de ene gemeente was digitale chat aan het invoeren, de ander schafte het weer af.

De verplichtingen zijn als volgt geoperationaliseerd:

- a. Plicht om beleid te voeren over de wijze waarop de gemeente met burgers en bedrijven communiceert.
- b. Het beleid m.b.t. ondersteuning bij bestuurlijk verkeer dient aantoonbaar en transparant te zijn, bijvoorbeeld door beleidsregels of een handreiking op de website.
- c. Plicht om duidelijke en bruikbare informatie te geven over de geboden diensten en over de wijze waarop communicatie bij het verkrijgen van de diensten plaatsvindt. Denk bijvoorbeeld aan voorlichting over de te doorlopen stappen.
- d. Zorgplicht om passende ondersteuning te bieden bij Overheidscommunicatie (los van digitalisering). Daarbij dient per doelgroep gespecificeerd te worden welke vaardigheden en inspanningen van de burgers en bedrijven verwacht worden en welke ondersteuning zo nodig voor deze doelgroep beschikbaar is. Het bieden van

maatwerk is niet per definitie verplicht, de gemeente hoeft alleen de ondersteuning te bieden die redelijkerwijs nodig is om de communicatie met deze doelgroep te laten slagen.

Bij het voeren van de interviews moesten de onderzoekers moeite doen om de suggesties en verplichtingen over te brengen. De reden is, dat deze niet worden herkend vanuit de praktijk bij gemeenten. Dat geldt met name voor het denken en werken met doelgroepen. Dat is geen staande praktijk bij gemeenten.

Het feit dat er een beleid geformuleerd moet worden over de zorgplicht, daar zag men wel mogelijkheden voor. Het beleid is er nu generiek (dienstverleningsconcept of visie op dienstverlening). De zorgplicht wordt gezien als iets om mee te nemen in de nieuwe visie op dienstverlening. Dat dit beleid voorts aantoonbaar en transparant dient te zijn is nieuw en vraagt om een inspanning, omdat er nu niet systematisch aandacht aan besteed wordt. Het vereiste om duidelijke en bruikbare informatie te geven over de geboden diensten levert veel vragen op: wat wordt precies bedoeld, gaat het om algemene informatie of om informatie per product? Dat het bij digitale diensten belangrijk is om goede informatie over het gebruik te leveren vindt men vanzelfsprekend, als er meer gevraagd wordt is er zorg over het actueel houden van de informatie. Over het algemeen is men het er wel over eens dat dit stuk informatievoorziening (in het algemeen) verbeterd kan worden.

Men staat positief t.o.v. idee om meer te communiceren over de hulp die wordt aangeboden en die wellicht gerichter bij een doelgroep te krijgen. Maar per doelgroep specificeren werd niet ervaren als een verbetering van de communicatie, omdat die niet past bij de basisfilosofie die gemeenten hanteren: voor iedere casus wordt een oplossing gezocht door gebruik te maken van een combinatie van de beschikbare kanalen. Een enkeling was zelfs sterk afwijzend hierover.

Overeenstemming is er om in hoofdlijnen uit te werken wat de gemeente van inwoners mag verwachten en wat de inwoners van de gemeente kunnen verwachten. Het kan helpen de bedoeling van het (bestaande) aanbod van ondersteuning explicieter en bekender te maken. Maar het verzoek van gemeenten luidt: houd het vooral beknopt en praktisch.

#### 4.2 Impact wet: verwachte inspanning

De impact van dit onderdeel van de wet schatten wij als volgt in.

1. Alle gemeenten geven nu invulling aan de zorgplicht. De mate waarin daar (centraal) op gestuurd wordt, verschilt. De concrete invulling die de zorgplicht krijgt hangt af van de inrichting van de dienstverlening: meer of minder gedigitaliseerd, hoe is de rolverdeling tussen het KCC en de vakafdelingen, is er dienstverlening op fysieke locaties, in welke mate is de dienstverlening (en in aansluiting daarop, de regie op ICT) centraal of decentraal belegd.
2. Als gemeenten de zorgplicht tot een consistent geheel moeten maken en dat systematisch moeten toepassen, dan is een forse eenmalige inspanning nodig. Qua inspanning wordt de vergelijking gemaakt met het implementeren van en het daarna onderhouden van het Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid.
3. De dienstverlening ontwikkelt zich continu door verdergaande digitalisering, het realiseren van wensen van het gemeentebestuur, het oplossen van geconstateerde knelpunten, het implementeren nieuwe wetgeving zoals bijvoorbeeld de WMEBV en

het Besluit digitale toegankelijkheid). De invulling van de zorgplicht vergt in samenhang daarmee ook steeds aanpassing.

De factoren die bepalen hoe omvangrijk de benodigde inspanning is, zijn de volgende:

- De uitgangssituatie, waarbij vooral het onderscheid van belang is of de gemeente de dienstverlening centraal of decentraal heeft belegd. Bij een decentrale invulling is vaak een gemeentebrede actie nodig om de bestaande situatie in kaart te brengen en de invulling van de zorgplicht tot een consistent geheel te maken.
- Geldt de wet alleen voor de gemeente of ook voor organisaties waar de gemeente taken aan heeft uitbesteed? Uitbesteding komt veel voor, wanneer de gemeente ervoor verantwoordelijk is dat ook deze organisaties zich aan de zorgplicht houden is een flinke uitbreiding van de scope.



# Conclusies en aanbevelingen

## 5.1 Conclusies

- Alle onderzochte gemeenten geven nu invulling aan de zorgplicht. In alle gemeenten is daar vanuit het college van B&W en het gemeenteraad aandacht voor. Gebruikelijk is dat de uitgangspunten worden vastgelegd in de visie op dienstverlening. Zoals een gemeente het verwoordde in een MT-besluit uit 2018: “Dat betekent dat we vaker besluiten nemen met ons hart, met de menselijke maat als uitgangspunt. Zo krijgen onze inwoners de hulp die ze nodig hebben”.
- De invulling van de zorgplicht is onderdeel van de wijze waarop de dienstverlening door de gemeente is ingericht. De dienstverlening ontwikkelt zich permanent en de invulling van de zorgplicht in relatie daarmee ook.
- Gemeenten hoeven niet totaal iets anders te doen, maar ook bij nieuwe ontwikkelingen moet het invullen van de zorgplicht wel steeds worden meegenomen. Uit het onderzoek blijkt dat vooral bij nieuwe stappen van digitalisering de behoefte aan passende ondersteuning groot is. Enerzijds omdat een gedigitaliseerde dienst niet meteen 100% is afgestemd op gebruikers en anderzijds omdat er procesmatig soms nog aanpassingen nodig zijn. Bij elke stap of nieuw product dat gedigitaliseerd wordt moet er aandacht zijn voor passende ondersteuning.
- Er zijn verbeteringen mogelijk bij het beter zichtbaar maken van de uitwerking van de zorgplicht en in een consistente toepassing van de zorgplicht binnen de hele gemeente.
- Gemeenten krijgen volgens dit wetsvoorstel de ruimte om de zorgplicht praktisch in te vullen. De uitwerking van de zorgplicht is in het huidige wetsvoorstel zeer beperkt: één artikel dat geïllustreerd wordt met een aantal voorbeelden in de Memorie van Toelichting. De genoemde voorbeelden sluiten maar beperkt aan bij de bestaande gemeentelijke praktijk, met name op het punt van het doelgroepenbeleid.

## 5.2 Aanbevelingen

- Pas de voorbeelden in de Handreiking die als invulling van de zorgplicht worden genoemd aan. Overweeg om naast de eisen aan de uitwerking van het gemeentelijk beleid ook voorbeelden te geven hoe de zorgplicht effectief en uitvoerbaar kan worden ingevuld. In paragraaf 3.3 is een lijst opgenomen van de soorten passende ondersteuning die nu reeds door de verschillende gemeenten wordt aangeboden.
- Werk in samenwerking met de gemeenten verder uit hoe de zorgplicht door gemeenten kan worden ingevuld. Ondersteun gemeenten om de zorgplicht stap voor stap mee te ontwikkelen bij het verbeteren en digitaliseren van hun dienstverlening. Door de huidige multichannel-situatie bij gemeenten wordt de zorgplicht versnipperd georganiseerd. Omnichannel brengt regie en samenhang, ook voor de invulling van de zorgplicht vanwege de focus op inclusie. De VNG helpt gemeenten door nieuwe diensten te ontwikkelen, zoals de ProductDienstStatus, een goed voorbeeld dat gemeenten verder helpt<sup>7</sup>. Dit zou praktisch verder mogelijk gemaakt kunnen worden in een ondersteuningstraject van twee jaar door VNG met middelen van het Ministerie

---

<sup>7</sup> ProductDienstStatus: <https://vng.nl/nieuws/nieuwe-aanvulling-omnichannel-productdienststatus>

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties à ongeveer EUR 1 miljoen (exclusief BTW).

- Leg daarbij een verbinding met de IDO's als een beproefd concept van passende ondersteuning bij digitale dienstverlening. De gemeenten krijgen de regie over de IDO's vanaf 2023. Daardoor kunnen de juiste accenten worden gelegd bij de passende ondersteuning bij de gemeentelijke dienstverlening naast die van de Manifestgroep partijen.
- Consistente en meetbare doorontwikkeling van de zorgplicht - de passende ondersteuning bij de gemeentelijke dienstverlening - is niet iets dat in één keer geregeld is. Stimuleer daarom als VNG en BZK dat gemeenten continu sturen op de kwaliteit van hun dienstverlening door metingen uit te voeren en over de uitkomsten aan het gemeentebestuur te rapporteren. Ga na wat de effectiviteit is van het bestaande aanbod en ga succesvolle voorbeelden breder uitrollen.

## Bijlage A:

<b>Geïnterviewde gemeenten</b>	
<b>100.000 plus</b>	
Groningen	Désirée Snip, Michiel Klok, Ibo Pheifer, Roxane Bansema
Amsterdam	Frank Willemsen, Epha Diepgrond, Ingrid Nooijens
Enschede	Nicole Visscher-Alink, Janneke Leistra, Petra Bout, Maurizio Dessenes, Marja Wekking
Amersfoort	Marina Aalbers, Alexander van Beers, Maarten Huurdeman
<b>50.000-100.000</b>	
Barneveld	Paul van Ladesteijn
Geldrop-Mierlo	Lotte van den Hombergh, Nard Gilsing
Venlo	Jamie Kok, Nicole Hofmans, Edwin Vaassen, Margot van den Beuken
Zoetermeer	Maya Schoonwater, Sander Altena, Mirjam Kouwenhoven, José Lancee
<b>Tot 50.000</b>	
Krimpen a/d IJssel	Mark Wulffraat
Stein	Michael Spiertz
Veldhoven	Albert Smallenbroek, Anke Vliegenberg
Borger-Odoorn	Marleen Peper en Angelina Helder