

Vergaderjaar 2007–2008

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 140

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2008

Tijdens de behandeling van de BZK-begroting 2008 op 29 november 2007 werd, in het kader van besprekingen over de elektronische overheid, een motie¹ ingediend door de leden Heijnen en Schinkelshoek waarin werd verzocht om een Actieprogramma dat de toegankelijkheid tot de e-overheid voor alle burgers bevordert, onder andere door training en voorlichting.

In de afgelopen maanden is de Kamer al deels geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet om wil gaan met de toegankelijkheid van de e-overheid. In de eerste plaats via mijn brief² over de toegankelijkheid van de overheidsdiensten in brede zin (zowel via internet als telefoon of balie). Ook in de onlangs verschenen ICT-agenda³ wordt ruimschoots aandacht besteed aan de noodzaak tot verbetering van de internetvaardigheden van de Nederlanders. De staatssecretaris van Economische Zaken heeft hierin in het voortouw.

Daarnaast is onlangs een onderzoek onder leiding van Professor Jan van Dijk van de Universiteit Twente afgerond, waarin de digitale vaardigheden van burgers zijn gemeten aan de hand van het gebruik van enkele overheidssites⁴.

In deze brief wil ik, in aanvulling op eerdere informatie, toelichten welke acties ik wil opzetten om de toegankelijkheid van de e-overheid voor alle mensen te vergroten. Daarmee geef ik aan hoe ik de motie Heijnen/Schinkelshoek ga uitvoeren.

Internet is slechts één van de communicatiekanalen van de overheid

Allereerst wil ik benadrukken dat mensen nu én in de toekomst niet alleen op internet zijn aangewezen voor hun contacten met de overheid. De meerkanaals-aanpak garandeert dat mensen die geen gebruik kunnen of

¹ Motie-Heijnen/Schinkelshoek, 31 200 VII, nr. 35

² Brief van staatssecretaris Bijleveld d.d. 31 maart 2008 over toegankelijkheid e-overheidsdiensten (31 200 VII, nr. 53).

³ ICT-agenda voor de toekomst, 27 529, nr. 40.

⁴ Onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Ministeries van BZK en EZ en de Belastingdienst, en is te downloaden via: http://www.ictenoverheid.utwente.nl/nieuws.php#Digitale_vaardigheden

willen maken van internet, ook altijd via de telefoon of de balie terecht kunnen.

Desalniettemin is de toegankelijkheid en de benutting van internet voor contacten met de overheid heel belangrijk. De e-overheid maakt het immers mogelijk voor burgers om 24 uur per dag, 7 dagen in de week vanuit huis zaken met de overheid te regelen. Dat kan de administratieve lasten voor burgers aanzienlijk verminderen, zowel in tijdswinst als in bijvoorbeeld (reis)kosten. Ik geef dan ook aan in het Actieprogramma Dienstverlening en e-overheid¹ dat ik burgers het «recht op elektronische communicatie» wil geven, zodat mensen die via internet met de overheid willen communiceren, daartoe in de gelegenheid worden gesteld. In Denemarken is zo'n recht al enige tijd van toepassing.

Niet alleen voor burgers, ook voor de overheid zelf is het goed als meer mensen vaker gebruik maken van het internetkanaal. De kosten van internettransacties tussen burger en overheid zijn namelijk aanzienlijk lager dan de kosten van een telefonisch contact of een bezoek aan de balie. Een verbeterde toegankelijkheid van de e-overheid zal dan naar verwachting ook leiden tot een verschuiving in gebruik van telefoon en balie naar het internet. Dat leidt tot relevante kostenbesparingen voor de overheid.

Twee sporen om de toegankelijkheid van de e-overheid te vergroten

Om de toegankelijkheid van de e-overheid te vergroten, is een aanpak langs twee sporen denkbaar:

1. verbeteren van de (algemene) internetvaardigheden van mensen
2. verbeteren van de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van overheids-sites, zodat zij ook voor minder internetvaardige mensen toegankelijk zijn.

Het eerste spoor sluit aan bij de constatering in de motie-Heijnen/Schinkelshoek dat de elektronische snelweg zelf al voor bepaalde groepen mensen niet of weinig toegankelijk is. Het tweede spoor sluit aan op constatering over de moeilijkheden die mensen hebben met het vinden en gebruiken van overheidssites, zoals onder andere gedaan in het onderzoek van Professor Van Dijk.

Spoor 1: verbeteren van de e-vaardigheden van mensen

Het verbeteren van de e-vaardigheden van Nederlanders is in de ICT-agenda opgenomen als een belangrijk speerpunt van het kabinet. In de ICT-agenda zijn drie actielijnen voor het kabinet geïdentificeerd, en op elk van deze actielijnen zullen door de eerstverantwoordelijke bewindspersonen nadere acties worden benoemd en opgepakt. Als staatssecretaris van BZK ben ik met name verantwoordelijk voor het versterken van de e-vaardigheden van ambtenaren en bestuurders.

Over de internetvaardigheden van de Nederlanders zijn de afgelopen periode diverse (onderzoeks-)rapporten verschenen van instituten als het SCP², CBS³ en SEO⁴. Een van de meest recente en, in mijn ogen, meest interessante rapporten verscheen in april 2008 van de hand van prof. Van Dijk en drs. Van Deursen van de Universiteit Twente. Andere onderzoekers hebben de digitale vaardigheden van Nederlanders gemeten hebben aan de hand van vragenlijsten (waarbij mensen dus zelf aangeven hoe zij hun prestaties inschatten). Van Dijk en Van Deursen hebben er juist voor gekozen om, in een laboratoriumsetting, een doorsnee van de bevolking in de regio Twente van ruim 100 participanten een set opdrachten op internet uit te laten voeren om te meten hoe vaardig de participanten

¹ Actieprogramma Dienstverlening en e-Overheid, 29 362, nr. 137.

² Achterstand en afstand. Digitale vaardigheden van lager opgeleiden, ouderen, allochtonen en inactieven. SCP 2007/24.

³ De digitale economie 2007. CBS 2007, P-34.

⁴ Maatschappelijke baten van eVaardigheden. SEO Amsterdam, april 2008.

waren. Deze opdrachten hadden allen betrekking op het raadplegen van *overheidssites* wat de resultaten nóg relevanter maakt t.a.v. de e-overheid.

Het voert te ver om de resultaten van dit onderzoek in deze brief volledig te beschrijven, maar enkele opvallende elementen wil ik er graag uit lichten. Allereerst de constatering dat er verschillende soorten digitale vaardigheden kunnen worden onderscheiden:

- *operationele* vaardigheden («knoppenkennis»)
- *formele* vaardigheden (oriënteren en navigeren tijdens het surfen)
- *informatievaardigheden* (het kunnen zoeken, selecteren en evalueren van informatie)
- *strategische* vaardigheden (m.b.v. internet een bepaald doel bereiken, bijvoorbeeld nagaan of het zin heeft in beroep te gaan tegen een beschikking van de overheid)

De opdrachten die een beroep deden op operationele en formele vaardigheden konden de respondenten redelijk goed volbrengen (80% resp. 72% van de opdrachten werden met goed gevolg afgelegd). De informatie- en strategische vaardigheden bleken echter nog een stuk lager uit te vallen (62% resp. 25% geslaagde opdrachten). Deze resultaten doen vermoeden dat de problematiek een stuk ingewikkelder is, en dat het volgen van een internetcursus geen garantie biedt voor het daadwerkelijk online kunnen regelen van zaken met de overheid.

Een ander opvallende punt uit het onderzoek van Van Dijk en Van Deursen is dat ouderen hetzelfde of beter scoren dan jongeren op de informatie- en strategische vaardigheden: alleen zijn de ouderen minder sterk in de «knoppenkunde» en het surfen. Deze constatering weerlegt de suggestie dat het probleem van de digitale vaardigheden vanzelf verdwijnt met het uitsterven van de oudere generaties. Het vestigt eveneens de aandacht op de noodzaak om met name de informatievaardigheden van jongere generaties te versterken. Daar is een rol weggelegd voor het onderwijs, maar ook voor werkgevers.

Gezien de breedte van de e-vaardighedenproblematiek, en het kleine aandeel dat overheidssites innemen in het benutten van internet, kan en wil ik als staatssecretaris van BZK niet de verantwoordelijkheid op mij nemen om de kennis en vaardigheden van álle mensen op het terrein van internet te versterken. De scope van e-overheid is te smal hiervoor, en de implicaties van verbetering van deze vaardigheden – die immers ook zeer relevant zijn voor de positie van mensen op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de zorg en dergelijke – te groot om een dergelijke ambitie onder BZK-vlag te brengen.

Diverse bewindslieden ondernemen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid activiteiten voor «hun» doelgroepen. OCW richt zich bijvoorbeeld op de vaardigheden van scholieren en docenten, en op mediawijsheid¹. EZ richt zich op economische en sociale kansen die verhoging van e-vaardigheden voor mensen met zich meebrengt.

Spoor 2: Toegankelijkheid en begrijpelijkheid overheidssites

Het onderzoek van Van Dijk en Van Deursen biedt echter wél diverse aanknopingspunten om de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de overheidssites te verbeteren, zodat ook mensen met minder ontwikkelde e-vaardigheden tóch hun weg kunnen vinden.

Ook de kwetsbare groepen zoals die geïdentificeerd zijn in de motie-Heijnen/Schinkelshoek, zoals ouderen en mensen met een functiebeperking, kunnen baat hebben bij het verlagen van de drempels van overheidssites. Daarnaast blijft, zoals ik al eerder schetste, de *benutting*

¹ Brief «mediawijsheid» en bijlage van de minister van OCW, 31 434, nrs. 1 en 2.

van de mogelijkheden van de e-overheid achter bij mensen die wél over voldoende vaardigheden beschikken.

Ik wil er dan ook voor zorgen dat zowel voor de door Heijnen en Schinkelshoek geïdentificeerde kwetsbare groepen, als voor de gewone «e-vaardige» burger, de overheidssites eenvoudiger toegankelijk worden. Daartoe wordt al een aantal acties ondernomen (zoals toepassing van de webrichtlijnen), maar daaraan kunnen nog enkele activiteiten te worden toegevoegd. Ik wil voor beide groepen hieronder toelichten welke bestaande en nieuwe activiteiten kunnen worden ontwikkeld om de toegankelijkheid van de e-overheid te vergroten. Nieuwe activiteiten zijn in kaders weergegeven.

2A. Vergroten toegankelijkheid en gebruik van de e-overheid voor alle burgers

Het gebruik van e-overheidstoepassingen, vooral op gemeentelijk niveau, blijft achter bij de vaardigheden van mensen en bij het gebruik van internet voor transacties in de private sector. Mensen bestellen wel boeken bij bol.com, maar gaan voor een uittreksel uit het GBA toch naar het stadhuis. Om de benutting van de mogelijkheden van de e-overheid door burgers te vergroten, zal een voorlichtings-/bewustwordingscampagne worden gestart.

1. Voorlichting over mogelijkheden om online zaken te regelen met de overheid

Om de toegankelijkheid en benutting van de e-overheid door burgers die al voldoende e-vaardig zijn te versterken, zal (in samenwerking met de VNG) een voorlichtingscampagne worden gestart om mensen te wijzen op de mogelijkheden om via internet zaken met de overheid te regelen, in plaats van aan de balie of via de telefoon.

Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een campagne bij de publieksbalies van gemeentehuizen, waar mensen wordt gewezen op de mogelijkheid om bepaalde zaken thuis via internet te regelen. Ook een online-campagne, met nadere informatie op de websites van gemeenten, kan hierbij behulpzaam zijn. Overigens zijn er diverse gemeenten al actief hiermee bezig.

In 2008 zal een plan van aanpak worden opgesteld en zal een eerste campagne worden georganiseerd met één of twee gemeenten.

Ook de gebruiksvriendelijkheid van overheidssites laat soms te wensen over. Uit het onderzoek van Prof. Van Dijk blijkt bijvoorbeeld dat veel mensen moeite hebben met het vinden van informatie in een menustructuur. Om hieraan tegemoet te komen zal bijvoorbeeld gewerkt worden aan verbetering van de vindbaarheid van overheidsinformatie via zoekmachines zoals Google. Ook wordt onderzocht of de tien meest gebruikte (rijks)overheidsdiensten die via internet worden aangeboden met behulp van demonstratie filmpjes kunnen worden toegelicht.

2. Verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid van overheidswebsites

Uit het onderzoek van Prof. Van Dijk blijkt dat de manier waarop overheidsinformatie nu wordt aangeboden onnodig hoge eisen stelt aan de vaardigheden op het gebied van zoeken en navigeren. Veel mensen hebben moeite hebben met het gebruik van portalwebsites en menustructuren en zoeken primair via zoekmachines zoals Google. Dit pleit er voor om overheidsinformatie zodanig te publiceren dat informatie over afzonderlijke onderwerpen ook direct via een zoekmachine gevonden kan worden. Andere gebruikaspecten schieten ook vaak tekort. De bestaande Webrichtlijnen richten zich vooral op leesbaarheid en technische toegankelijkheid van websites voor browsers en leeshulpmiddelen. Er is daarom behoefte aan specifieke richtlijnen, handleidingen en testprocedures op het gebied van de gebruiksvriendelijkheid. Daarnaast moet systematische aandacht binnen de overheid voor gebruiksvriendelijkheid worden gestimuleerd.

In 2008 zal een projectplan worden opgesteld en een start worden gemaakt het opstellen van richtlijnen, handleidingen en/of testprocedures.

2B. Vergroten toegankelijkheid van de e-overheid specifiek voor kwetsbare groepen als ouderen en mensen met een functiebeperking

Kwetsbare groepen zoals ouderen en mensen met een functiebeperking hebben meer moeite met het gebruik van internet en e-overheidstoepassingen. In de petitie¹ van belangenorganisaties, die mede ten grondslag lag aan de motie-Heijnen/Schinkelshoek, zijn enkele concrete problemen genoemd. BZK spant zich al op diverse manieren in om het deze groepen burgers eenvoudiger te maken om via de digitale snelweg zaken te doen met de overheid.

In de eerste plaats wordt het gebruik van de *webrichtlijnen* voor rijksoverheids-websites verplicht gesteld met een ministerraadsbesluit: het Besluit kwaliteit rijksoverheidswebsites (30 juni 2006). Voor overige overheden wordt het gebruik van de webrichtlijnen aangemoedigd, en in het Actieprogramma Betere Dienstverlening is de ambitie uitgesproken dat per 31 december 2010 alle overheidssites aan de webrichtlijnen zullen voldoen.

Toepassing van de webrichtlijnen maakt een website toegankelijk voor alle gebruikers zoals zoekmachines, browsers, mobiele toepassingen en voor mensen met een (visuele) beperking.

Door de indieners van de petitie werd aangegeven dat DigiD en specifiek de SMS-authenticatie daarvan problemen oplevert voor blinden en slechtzienden. Inmiddels zijn er acties ter verbetering van de toegankelijkheid van DigiD ondernomen:

- BZK is met de netwerkorganisatie van mensen met een visuele handicap Viziris in contact getreden. Hierbij is de in de petitie voorgestelde oplossing voor sms authenticatie besproken, waarbij de sms transactiecode via een 0800-nummer verstrekt kan worden. Inmiddels wordt deze oplossing verder verkend door de beheerorganisatie van DigiD.
- Begin 2009 staat een release van DigiD gepland waarin de interface wordt aangepast conform de webrichtlijnen en een aantal gebruikersproblemen worden opgelost. Dat moet de toegankelijkheid en met name ook de algehele gebruiksvriendelijkheid zeker bevorderen.
- Voor het verlopen van een DigiD wordt een waarschuwingfunctie per e-mail ingesteld om te voorkomen dat mensen hierdoor verrast worden. Men krijgt dan een maand voor het verlopen een e-mailbericht met het verzoek in te loggen bij Mijn gegevens om te voorkomen dat de DigiD verloopt.

Duidelijk is dat de kosten van een speciale telefoon (€ 550) die deze functionaliteit toegankelijk maakt voor blinden en slechtzienden, een drempel kunnen zijn voor bepaalde groepen. Daarom wordt nu verkend of het identificatienummer DigiD ook telefonisch kan worden verstrekt.

3. Telefonisch verstrekken identificatienummer DigiD aan blinden en slechtzienden

De in de petitie voorgestelde optie om het probleem met SMS-authenticatie van DigiD voor blinden en slechtzienden op te lossen door het identificatienummer niet alleen per sms te verstrekken, maar ook per 0800 telefoonnummer (zoals de Postbank doet), wordt momenteel nader onderzocht door de beheersorganisatie van DigiD. In die verkenning komen de betrouwbaarheid, de kosten en de baten aan bod.

¹ Deze petitie werd aan de Tweede Kamer aangeboden door de Chronisch zieken- en Gehandicapten Raad Nederland, Viziris (netwerkorganisatie van mensen met een visuele handicap), LFB (Belangenvereniging voor Mensen met een Verstandelijke Beperking) en de Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO).

Daarnaast zal nader worden verkend welke mogelijkheden er zijn om meer gebruik te maken van audio en video op overheidssites, wat vooral een uitkomst kan zijn voor mensen die moeite hebben met de verwerking

van grote hoeveelheden geschreven tekst. Hiertoe worden voor de website mijnoverheid.nl twee demonstratiefilmpjes met animaties gemaakt die de toegankelijkheid, de veiligheid en het begrip over deze overheidsdienst moeten vergroten. Teneinde te testen of dit doel ook daadwerkelijk wordt bereikt, zal ook parallel aan dit traject een gebruikersonderzoek meelopen.

4. Meer experimenteren met audio en video op overheidssites

Het gebruik van filmpjes of audiofragmenten op websites kan een goede aanvulling zijn, met name voor mensen die moeite hebben met het verwerken van grote hoeveelheden tekstuele informatie (slechtzienden, maar ook analfabeten en mensen met beperkte cognitieve capaciteiten: de mensen met lage *informatievaardigheden* uit het onderzoek van Van Dijk en Van Deursen). Sommige overheidsorganisaties maken al gebruik van deze mogelijkheid.

Specifiek in de mijnoverheid.nl omgeving zal worden verkend of en hoe audio en video kan worden toegepast. Daarnaast zal worden gezien welke andere overheidssites hiermee kunnen worden aangevuld.

In 2008 zullen twee animatiefilms worden ontwikkeld t.b.v. www.mijnoverheid.nl en zal een verkenning worden uitgevoerd naar de mogelijkheden voor toepassing van multimedia bij populaire online overheidsdiensten.

Tot slot wil ik, zoals ook wordt voorgesteld in de petitie van de belangenorganisaties, verkennen welke mogelijkheden er zijn om mensen telefonische assistentie te bieden wanneer zij «vastlopen» op een overheidssite.

5. Telefonische assistentie bij gebruik van overheidssites

Om met name blinden en slechtzienden van dienst te zijn, maar ook mensen die moeite hebben met de bediening van overheidssites, zou, conform het voorstel in de petitie, telefonische assistentie («helpdesk») bij gebruik van overheidssites kunnen worden aangeboden. De overheidsorganisatie die de site aanbiedt, zou hiervoor verantwoordelijkheid moeten dragen.

In 2008 zal in kaart worden gebracht welke overheidsorganisaties deze service al bieden, en of en hoe andere overheidsorganisaties kunnen worden gestimuleerd dat ook te doen.

Tot slot: versterking van de e-awareness en e-vaardigheden van bestuurders en ambtenaren

Behalve burgers, zijn ook ambtenaren lang niet altijd in staat om de mogelijkheden van internet en de e-overheid voldoende te benutten. Hoewel dit niet de focus is van de motie-Heijnen/Schinkelshoek, is het voor mij wel een zeer relevant aandachtspunt.

Mede daarom zal in 2008 in het kader van de Alliantie Vitaal Bestuur een follow-up onderzoek worden uitgevoerd door Prof. Van Dijk, waarin de e-vaardigheden van ambtenaren worden gemeten en vergeleken met de e-vaardigheden van burgers. Dit onderzoek wordt gesubsidieerd door BZK, EZ en de Belastingdienst.

Daarnaast wordt gezien of er een pilot kan worden gestart om de e-awareness en e-vaardigheden van vooral lokale bestuurders en ambtenaren te versterken.

6. E-awareness van lokale bestuurders en ambtenaren

In het kader van het programma M&ICT wordt in 2008 geld beschikbaar gesteld voor het uitvoeren van projecten om de e-awareness van medewerkers in de M&ICT-sectoren te versterken. Mijn ambitie is om, met een beroep op deze regeling, een pilot te starten met versterking van de e-awareness van lokale bestuurders en ambtenaren specifiek op het gebied van de e-overheidbouwstenen en e-participatie.

Gefaseerde aanpak en financiële dekking

De aanpak van de hierboven genoemde nieuwe activiteiten zal gefaseerd plaatsvinden. Voor 2008 zullen de genoemde onderzoeken en opstart-activiteiten worden ondernomen.

Indien alle genoemde activiteiten vanaf 2009, dat wil zeggen, ná de onderzoeks- en ontwikkelfase in 2008, verder worden geïmplementeerd, leidt dat tot aanzienlijke uitgaven. Momenteel is daar geen financiële ruimte voor. Ik zal begin 2009 de resultaten van de diverse onderzoeken en activiteiten beoordelen en, mede op basis van de verwachte financiële ruimte, beslissen welke activiteiten op welke wijze zullen worden voortgezet in 2009 en verder. Ik zal u dan uiteraard ook informeren over de resultaten van de activiteiten in 2008 en de verdere aanpak.

Samenvatting

Kortom, de volgende activiteiten worden reeds ondernomen of zullen worden opgestart om de motie-Heijnen/Schinkelshoek uit te voeren:

1. activiteiten van OCW om de e-vaardigheid van scholieren en docenten te verbeteren;
2. activiteiten van EZ gericht op versterking van de e-vaardigheid van MKB'ers en mensen zonder enige of weinig e-vaardigheid (zie ICT-agenda);
3. verbetering van de gebruiksvriendelijkheid van overheidssites;
4. voorlichting om de benutting van e-overheid te verbeteren;
5. toepassing van de webrichtlijnen bevorderen;
6. verkennen mogelijkheden telefonische verstrekking DigiD-SMS-authenticatie;
7. experimenteren met multimedia op overheidssites;
8. verkennen mogelijkheden telefonische assistentie bij gebruik overheidssites.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Th. B. Bijleveld-Schouten