

Thema: Digitalisering van de overheid en de ondersteuning aan mensen die hierin niet (direct) mee kunnen

29 februari 2016

1. Inleiding

Mensen raken er steeds meer aan gewend digitaal te communiceren: zowel met elkaar als met hun gemeente, het UWV of een andere overheidsdienst. 'Oude' communicatiemethoden -zoals het versturen van een brief naar een postadres- worden steeds meer aangevuld met nieuwe methoden, zoals het gebruik van een online postvak of het uitwisselen van sms-codes. De voordelen van het gebruik van nieuwe methoden zijn onmiskenbaar: zaken kunnen sneller afgehandeld worden en informatie kan gemakkelijk worden teruggevonden. Het communicatiegemak neemt voor de meeste mensen toe.

Niet iedereen kan mee met ontwikkelingen op het gebied van digitaal berichtenverkeer en dus is het van belang goed na te denken over hoe en door wie deze mensen tijdelijk, voor langere tijd of blijvend ondersteund kunnen worden. In dit infosheet worden daarvoor eerste aanzetten gegeven.

Na een korte schets van de laatste ontwikkelingen op het gebied van digitalisering van berichtenverkeer, wordt stilgestaan bij hoe mensen die hier moeite mee hebben ondersteund kunnen worden. De recente ontwikkelingen bij de Belastingdienst worden hierbij als voorbeeld gebruikt.

2. De digitale overheid anno 2016

'Oude' methoden worden vervangen door nieuwe. Een goed voorbeeld is de Belastingdienst: stap-voor-stap plannen zij een overgang van de Blauwe Envelop naar een volledige digitale communicatie via persoonlijke portalen en een online berichtenbox. De afgelopen oktober aangenomen [Wet Elektronisch Berichtenverkeer \(EBV\)](#) stelt de Belastingdienst hiertoe in staat.

De Belastingdienst heeft ons laten weten dat op dit moment 96,5% van de mensen digitaal aangifte doet en nu een stap verder gaat door de post die mensen al digitaal ontvangen geleidelijk aan niet ook nog op papier toe te sturen.

Vanwege de gevolgen/effecten van deze ontwikkelingen is er voor de uitvoering meer tijd nodig dan gepland. Hoewel de Voorschotbeschikkingen Toeslagen van november en december 2015 gepland stonden om als eerste volledig digitaal te gaan, [verzekerde staatssecretaris Eric Wiebes \(Financiën\) de Tweede Kamer op 17 december](#) dat de papieren brief in de eerste helft van 2016 gehandhaafd blijft. Hij gaf bovendien aan dat er 'geen gouden einddatum' is voor de volledige overgang van de Blauwe Envelop naar digitaal berichtenverkeer en dat 'voor bepaalde belastingbetalers maatwerk mogelijk blijft'. De Belastingdienst geeft aan te monitoren of burgers voldoende klaar zijn om een volgende berichtenstroom volledig digitaal aangeboden te krijgen. Daarom worden de definitieve toekenningen van toeslagen niet in de eerste helft van 2016 volledig digitaal verstuurd.

Voor wie is 'maatwerk' nodig?

Er zijn mensen die om verschillende redenen minder snel of zelfs helemaal niet mee kunnen in deze digitaliseringsslag. Wie zijn dat en om hoeveel mensen gaat het? Er bestaan indicaties, maar verschillende studies leiden tot andere uitkomsten en percentages. Hoewel de variatie in bevindingen groot is, maken deze wel duidelijk dat een aanzienlijk aantal mensen problemen zal ondervinden met digitalisering (zie kader 1).

Met de aankondiging van het verdwijnen van de Blauwe Envelop kwamen er in 2015 zo veel bezorgde reacties bij de Nationale Ombudsman binnen, dat deze besloot een onderzoek te starten naar wat het uitsluitend digitaal communiceren met de overheid (bijvoorbeeld de Belastingdienst) voor mensen betekent. Vooral ouderen lieten weten moeite te hebben met het feit dat ze het nu nog zelf kunnen doen (zelfredzaamheid bevorderend) en straks afhankelijk zijn van anderen en wordt bij deze mensen noodgedwongen een belangrijk deel van hun privacy weggenomen (en dat geldt ook voor de ondersteuners, zie verderop in tekst).

Bij het LSTA kwamen de afgelopen maanden vergelijkbare signalen binnen van lokale organisaties, die -vaak met inzet van vrijwilligers- mensen ondersteunen bij hun thuisadministratie en financiële zelfredzaamheid.

Het grote aantal bezorgde burgers, gecombineerd met het feit dat niet duidelijk is hoeveel mensen (tijdelijk dan wel langdurig) niet mee kunnen met deze digitaliseringslag en hoe deze mensen ondersteund kunnen worden, maakt dat ook het LSTA zich zorgen maakt. In het volgende hoofdstuk wordt stilgestaan bij randvoorwaarden en praktische handvatten: wie kan waarop letten bij het geven van digitale ondersteuning aan anderen?

Kader 1: hoeveel mensen kunnen er niet (direct) mee?

Het is onduidelijk hoe groot de groep is die (nog) niet mee kan met digitale ontwikkelingen. Volgens een studie zou tot 75-80% van de burgers volledig digitaal zelfredzaam (kunnen) zijn, en zou tot 95% het met een vorm van ondersteuning digitaal (kunnen) weten te redden ([Dialogic, 2013](#)).

Echter: deze conclusie wordt getrokken op basis van de observatie dat 95% van de burgers weleens een computer heeft gebruikt (maar waarvoor?), en dus aan de belangrijkste voorwaarde voor digitale zelfredzaamheid voldoet (te snelle conclusie?). 5% van de burgers (dat zijn 850.000 mensen) heeft nog nooit een computer gebruikt. Bovendien worden 75 plussers niet meegenomen in het onderzoek, een sterk groeiende groep in de Nederlandse samenleving. Op dit moment zijn 1,3 miljoen mensen 75 jaar of ouder (Bron: CBS)

Het CBS meldt dat 47% van de Nederlanders heeft geen tot weinig internetvaardigheden heeft ([CBS, 2013](#)); duidelijk een ander beeld.

De Belastingdienst deed onderzoek naar fiscale zelfredzaamheid en concludeerde dat 21% van de (belastingplichtige) burgers zonder hulp zijn of haar belastingdienstzaken regelt. 62% is te typeren als hulpvragend redzaam. Deze groep is verdeeld in drie groepen: mensen die hulp vragen in het informele circuit (34%), mensen die niet-commerciële hulp krijgen, zoals [Hulp bij Aangifte \(HUBA\)](#) van de Belastingdienst en vak- en ouderenbonden (12%) en mensen die het regelen van de belastingaangifte en toeslagen uitbesteden aan een commerciële dienstverlener (16%). De niet zelfredzame mensen vormen 17%. Binnen deze groep wordt onderscheid gemaakt tussen de mensen die niet op de hoogte zijn van hun rechten en plichten (2%; 240.000 mensen), en mensen die de aangifte en/of toeslagen niet goed kunnen regelen (15%; 1,8 miljoen mensen). Het is nog onduidelijk wat verdere stappen in de digitalisering van Belastingverkeer betekent voor de fiscale zelfredzaamheid van burgers.

Ondersteuning aan mensen die niet (direct) mee kunnen

Er zijn veel mensen die het moeilijk vinden de stap van papier naar computer te maken. Dit zijn bijvoorbeeld ouderen, mensen met verstandelijke en/of lichamelijke beperkingen en mensen die de taal niet vaardig zijn. Mensen die u en uw vrijwilligers in de dagelijkse praktijk tegenkomen. Hoe kunnen zij worden ondersteund, en wat heeft u als organisatie nodig om de ondersteuning voor de hulpvragers en medewerkers veilig te laten zijn en tot een succes te maken?

Natuurlijk ligt daar ook een taak voor overheidsinstanties en mogelijke andere financiers. Eerder onderzoek ([Dialogic, 2013](#)) noemde een gebrek aan coördinatie van geboden hulp op digitaal gebied als voornaamste verbeterpunt. Het wordt een nieuwe taak voor ondersteuners, om de niet digitaal vaardigen op weg te helpen dan wel langdurig te ondersteunen. Dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid en andere financiers, maatschappelijke organisaties en burgers onderling.

In dit hoofdstuk worden -aan de hand van de ontwikkelingen bij de Belastingdienst- adviezen en een aantal praktische handvatten behandeld. Waarna wordt stilgestaan bij wat een organisatie hierin wel (of juist niet) aan vrijwilligers kan overlaten en welke inzet van tijd en middelen daarvoor nodig is.

Ondersteuning bij digitale Belastingzaken

De Belastingdienst stimuleert iedereen in Nederland zijn online berichten box te activeren. Deze online berichtenbox is een digitaal postvak binnen MijnOverheid waarin overheden persoonlijke berichten posten die met overheidszaken te maken hebben¹.

Binnen het elektronisch berichtenverkeer van de Belastingdienst (EBV) bestaan mogelijkheden voor ondersteuning aan iemand die moeite heeft met het begrijpen of met handelingen die uitgevoerd moeten worden. De belangrijkste is de mogelijkheid tot machtiging: iedereen kan iemand anders machtigen om zijn of haar berichten in de berichtenbox te bekijken. Zie kader 2 voor de uitleg over deze machtiging.

Kader 2: De burger-burger machtiging

Iemand kan gemachtigd worden om de berichten over belastingen of toeslagen van een ander in de berichtenbox in te kunnen zien. Daarmee is deze persoon ook gemachtigd voor MijnToeslagen of MijnBelastingdienst.

De persoon die iemand anders machtigt kan dat zelf doen, digitaal (met zijn of haar DigiD via machtigen.digid.nl) of telefonisch (bij het callcenter van DigiD, waarbij je geen DigiD nodig hebt, maar wel je geboortedatum en BSN; tel. 088-1236555).

Ook de ondersteuner kan de machtiging aanvragen. In alle gevallen wordt de machtiging geregeld met een machtigingscode, aan te vragen via machtigen.digid.nl.

De code wordt in alle gevallen ontvangen door degene die ondersteund wordt. Op papier als je de machtiging telefonisch regelt of wanneer de ondersteuner de machtiging aanvraagt, of direct digitaal als de hulpvrager de machtiging digitaal aanvraagt. Op deze manier houdt degene die ondersteund wordt controle over de situatie. Eén persoon kan machtigingen voor meerdere personen bezitten. Degene die gemachtigd wordt moet vervolgens via eigen DigiD (in combinatie met de machtigingscode van de hulpvrager) inloggen en ontvangt in eigen berichtenbox de post van degene die ondersteund wordt.

De Belastingdienst adviseert de machtiging in ieder geval voor privé-situaties. Dat wil zeggen: door familie en vrienden. Als gemachtigde zie je ten slotte berichten van de ander in je eigen berichtenbox. (Als de machtiging toch gebruikt wordt door iemand van een ondersteuning biedende instantie, noemen zij het raadzaam om direct na de geboden hulp via DigiD en de machtigingscode de machtiging weer in te trekken. Dan zijn er ook geen berichten van de hulpvrager meer zichtbaar in de berichtenbox van de hulpbieder.)

¹ Op www.belastingdienst.nl/digitalepost vind je hoe digitale post werkt en hoe je iemand daarbij kunt helpen. Ook is er een demo-omgeving beschikbaar. Hier kunnen vrijwilligers en burgers oefenen -zonder een echt DigiD te gebruiken- hoe een berichtenbox te activeren. Er is een (digitale, maar eenvoudig te printen) folder beschikbaar: 'digitale post van de Belastingdienst'. Hierin wordt stapsgewijs uitgelegd hoe je DigiD aanvraagt en activeert, hoe een machtiging geregeld kan worden, hoe je je berichtenbox activeert en hoe je bij de portalen komt waar je je aangiften en toeslagen kunt regelen. Binnenkort komt een (digitale en fysieke) folder beschikbaar voor mensen die iemand willen machtigen bij hun doen van hun toeslagzaken of belastingzaken.

Hoe kunnen organisaties ondersteuning bieden bij de digitale communicatie met de overheid?

Ondersteuning bij digitale communicatie met de Belastingdienst en andere (overheids-)diensten blijkt nodig. Als aan vrijwilligers van thuisadministratieprojecten wordt gevraagd de digitaal niet zelfredzame mensen te ondersteunen, betekent dat extra verantwoordelijkheid en werk. Wat kunnen de taken voor een vrijwilliger zijn? Welke taken beslist niet? Wat vraagt die extra inzet aan scholing en middelen? In deze paragraaf worden eerste antwoorden op deze vragen gegeven.

De Belastingdienst adviseert de burger-burger machtiging met name voor gebruik in privé-situaties. Voor vrijwilligers die uit naam van een organisatie opereren is het gebruik maken van de machtiging dus minder geschikt. Maar hoe dan wel?

Vanuit de overheid is hier nog geen oplossing voor. De Belastingdienst heeft dit met hoge prioriteit extra onder de aandacht gebracht bij Logius, het onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse zaken dat DigiD en MijnOverheid beheert en deze voorzieningen - inclusief de machtingsvoorzieningen - bouwt.

Uit de eerste reacties die bij het LSTA binnenkwamen, lijken er behoorlijke verschillen te bestaan in het aanbod: de beschikbare faciliteiten verschillen tussen gemeenten en organisaties.

De verschillende keuzes hebben altijd betrekking op de vraag: (tot) waar werk je (nog) ondersteunend, en (vanaf) wanneer neem je zaken over? Dit zijn lastige vragen, waar organisaties verschillende antwoorden op geven. Signalen uit de lokale praktijk zijn:

- Bij sommige organisaties krijgt een vrijwilliger weleens de DigiD van een cliënt in handen, om de aangifte te kunnen doen of toeslagen aan te vragen. Vaak in het bijzijn van de cliënt, maar soms ook op een andere locatie. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de situatie waarin een cliënt geen werkende pc met internetverbinding beschikbaar heeft, er hiervoor ook geen middelen vanuit de organisatie beschikbaar zijn en men toch ondersteuning wil kunnen bieden. Organisaties en coördinatoren worstelen met de vraag onder welke omstandigheden (en: met welke vrijwilligers) zij het op deze manier 'overnemen' van administratie door vrijwilligers wel of juist niet toelaten.
- Andere organisaties benadrukken de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt. De vrijwilligers kunnen technisch ondersteunen, maar niet de inhoud overnemen. Dat is ook in het belang van de vrijwilliger: als zij overnemen en er gaat iets mis, voelen zij zich verantwoordelijk. Het is noodzakelijk dat organisaties daarover richtlijnen bepalen en deze aan vrijwilligers (en coördinator) doorgeven.
- De wijze van ondersteuning is afhankelijk van de faciliteiten die beschikbaar zijn. Sommige organisaties hebben de mogelijkheid om laptops en/of tablets met internetverbinding aan te schaffen. Dat betekent dat cliënten, die vaak zonder pc en/of werkende internetverbinding thuis zitten, thuis ondersteund kunnen worden.
- In sommige gemeenten bestaan mogelijkheden tot organisatie van een inloop (bijvoorbeeld middels een financieel spreekuur), waar cliënten door vrijwilligers ondersteund worden in de (digitale) administratie. In Zwolle bijvoorbeeld, werd dat tot voor kort, in samenwerking met de Belastingdienst georganiseerd. Wegens bezuinigingen werd deze voorziening stopgezet².

² De Belastingdienst gaat in de periode 2016-2019 een samenwerking aan met de Koninklijke Bibliotheek en de Openbare Bibliotheken om mensen ondersteuning te bieden bij het digitaal zaken doen met de overheid. In alle 800 vestigingen van de bibliotheken kunnen burgers gratis gebruik gaan maken van computers en printers en wordt daar (in samenwerking met maatschappelijke organisaties) ondersteuning gerealiseerd, in de vorm van op te zetten cursussen en Belastingspreekuren. Afgelopen 18 februari jl. werd dat afgesproken door [ondertekening van een convenant](#).

- De meeste organisaties (en hun vrijwilligers) zijn geen voorstander van het gebruik van de burger-burger machtiging. Vrijwilligers hebben er moeite mee om informatie van één of meerdere anderen in de eigen berichtenbox te ontvangen, op het moment dat zij in een ondersteunende relatie actief zijn. Organisaties onderschrijven dat, en benadrukken bovendien dat met de machtiging een belangrijk deel van de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt wordt weggenomen.
- Er zijn organisaties die specifiek geschoolde ‘belastingvrijwilligers’ beschikbaar hebben. Zij bekijken of deze vrijwilligers een rol kunnen spelen in het mensen thuis ondersteunen, met laptop of tablet en internetverbinding.
- Een laatste belangrijk signaal wordt gevonden in het belang van een goede coördinatie: er zijn extra coördinatie-uren nodig om de extra ondersteuning tot stand te brengen. Coördinatoren willen met collega’s/coördinatoren bij andere organisaties van gedachten wisselen rondom dit onderwerp.

Samengevat: er zijn vele vragen rondom de ondersteuning door vrijwilligers bij digitale communicatie waar (nog) geen eenduidig antwoord op te geven is. Als een organisatie -in het kader van de veiligheid van zowel de hulpvragers als de vrijwilligers- de juiste voorwaarden schept, kunnen geschoolde en daarvoor toegeruste vrijwilligers die extra ondersteuning bieden. Komen mensen naar een (financieel) inloopspreekuur dan is het zaak dat de medewerkers weten wat ze wel en niet mogen doen. Moeten mensen thuis worden bezocht, dan moeten de vrijwilligers beschikken over een laptop of tablet met internetverbinding. Vrijwilligers moeten altijd kunnen teruggevallen op een coördinator, die richtlijnen vanuit de organisatie kent en weet wat vrijwilligers wel en niet mogen doen. Het is aan de coördinator (uit rapportages) te volgen of wat is afgesproken ook wordt gedaan. Er zijn extra coördinatie-uren nodig om deze ondersteuning te kunnen geven.

Het is de vraag of binnen het beschikbare budget ruimte vrij gemaakt kan worden voor de genoemde extra ondersteuning. Kan dat niet, dan is het zaak dit met zowel de landelijke als lokale overheid te bespreken - èn dit aan het LSTA door te geven!

3. Vervolg

Het LSTA blijft dit onderwerp actief volgen en onder de aandacht brengen van de Belastingdienst en de betrokken organisaties. In het belang van de mensen die niet direct mee kunnen met de ontwikkelingen, in het belang van een veilige en verantwoorde ondersteuning voor en door vrijwilligers en in het belang van een sterke samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties.

De resultaten van het onderzoek van de Nationale Ombudsman -voorjaar 2016 verwacht- worden op de voet gevolgd. Ook blijven we in gesprek met de Belastingdienst. Met hen bespreken we uw vragen, reacties en signalen en onderzoeken we de mogelijkheden om samen verder op te trekken.

Reacties van een aantal lokale organisaties zijn verwerkt in dit infosheet. Graag horen we verdere reacties, vragen en overwegingen om de ondersteuning wel of juist niet uit te breiden, als wel onder welke voorwaarden. Dat kan [via de mail](#) of telefonisch. Deze infosheet wordt ook gedeeld met de Ouderenbonden, de Ouderenombudsman en het Nibud.