

Publieksdienstverlening

VERSIE: 05-08-2019

Schets domein

Het domein Publieksdienstverlening omvat een breed scala aan activiteiten: van meldingen van verhuizingen tot het doorgeven van overlijden, van reserveringen voor het voltrekken van een huwelijk tot het aanvragen van nieuwe identiteitsbewijzen. Publieksdienstverlening vindt plaats vanuit de afdelingen Burgerzaken, het sociale domein (Wmo-loket en uitkeringsaanvragen), het fysieke domein (vergunningen), Stadsbeheer (bijvoorbeeld meldingen over de openbare ruimte) en Milieu (bijvoorbeeld meldingen van stankoverlast). Per gemeente kan dit verschillend ingericht zijn.

Rond 2010 hebben veel gemeenten klantcontactcentra (KCC's) ingericht om de dienstverlening beter te organiseren en te optimaliseren. Producten van KCC's kunnen per gemeente verschillen.

Het afgelopen decennium heeft de entree van internet de publieksdienstverlening sterk veranderd. Naast de klassieke kanalen als de balie, de post en de telefoon kwamen er de website, de e-mail, en de app. In toenemende mate is de dienstverlening de afgelopen jaren via *omnichanneling* gaan verlopen. Telefonische en baliecontacten zijn in de periode van 2010 tot 2019 met vaak meer dan de helft afgenomen en is omgekeerd het verkeer via het websitekanaal zeer fors gestegen.

De KCC's ontwikkelen zich nu door naar nieuwe vormen voor dienstverlening zoals *Newsrooms* of 'Vensters op de stad' met online teams en gebruik van sociale media.

Afdelingen Burgerzaken hebben een geheel eigen productenset:

- reisdocumenten (paspoorten, identiteitskaarten);
- rijbewijzen;
- vaststellen identiteit;
- registratie geboorte, overlijden, huwelijk, geregistreerd partnerschap, scheiding;
- uittreksels en verklaringen: Basisregistratie Personen (BRP), burgerlijke stand, verklaring omtrent het gedrag (VOG);
- verhuizing en emigratie.

Door digitalisering, verandering van wet- en regelgeving voor paspoorten en rijbewijzen en ontwikkelingen op het terrein van identiteitsvaststelling en fraudepreventie maken afdelingen Burgerzaken momenteel een sterke verandering door.

Betrokkenen

Betrokkenen binnen het domein Publieksdienstverlening zijn diverse gemeentelijke afdelingen als aanbieder van diensten, en burgers (en soms bedrijven) als afnemers van deze diensten. Momenteel worden burgers niet alleen als afnemers van diensten gezien (consumenten), maar steeds meer ook als (co-)producenten van beleid. In het kader van participatie kunnen burgers ook input leveren aan gemeenten. Ook dit wordt vaak gezien als publieksdienst.

Wettelijke basis

Wet basisregistratie personen (BRP) zie:
<https://www.recht.nl/nieuws/staatsrecht/111007/wet-basisregistratie-persoon-ervangt-wet-gba/>
Wet rechten burgerlijke stand
Omgevingswet
Participatiewet

Proceskarakteristieken

De hoofdkenmerken van het werkproces van de informatiediensten zijn:

- intake (van gegevens van de burger, of een vraag);
- verwerking (via een administratief en/of besluitvormend proces);
- reactie in de vorm van een besluit, advies of kennisgeving aan de burger.

Dit proces kan digitaal vorm krijgen, maar gaat ook vaak via face-to-facecontact of telefonisch. Bij de afhandeling van vragen zijn vaak verschillende afdelingen en teams betrokken.

Functies en opleidingsniveau

Functies bij publieksdienstverlening zijn divers, onder andere:

Kwantitatieve inschattingen

- gastvrouwen en gastheren
- frontoffice- en backofficemedewerkers
- generalisten en specialisten
- teamleiders
- hoofden en managers/directeuren
- publieksdirecteuren.

Functies zijn over het algemeen op mbo- en hbo-niveau. Zie ook 'Inzet nieuwe technologie' over de verandering van functies en nieuwe functies van online-teams.

Afdelingen Burgerzaken hebben naar schatting 6.000 medewerkers.

Lopende ontwikkelingen

KCC's hebben afgelopen periode veel met *hostmanship* en 'klantreizen' gewerkt. De gemeente Hengelo heeft serviceformules geïntroduceerd. Relatief nieuw is het gebiedsgericht werken. Met gebiedsteams wordt ernaar gestreefd om vraagstukken in wijken integraal op te pakken. Hiermee wordt aangesloten op de beleving van burgers dat hun rol als wijkbewoner voor hen het belangrijkste is. De Omgevingswet is hierbij een kader. KCC's maken een ontwikkeling door naar meer online dienstverlening.

Door digitalisering en verandering van wet- en regelgeving voor paspoorten en rijbewijzen maakt Burgerzaken momenteel een transformatie door. Eenvoudige dienstverlening zal meer worden afgehandeld via de website. Daardoor komen er minder burgers aan de balie. Identiteitsvaststelling en fraudepreventie worden complexer. Het opleidingsniveau van medewerkers verschuift hiermee van mbo naar mbo4 en hbo.

Huidig gebruik technologie

Digitale technologie wordt met name ingezet om het contact tussen de burger en de gemeente te ondersteunen. Daarbij is sprake van tweewegverkeer: de burger kan via websites en dergelijke de gemeente benaderen, de gemeente kan via de berichtenbox de burger bereiken.

Momenteel is publieksdienstverlening sterk gericht op generieke digitale diensten aan burgers. Er zijn nog maar weinig mogelijkheden om het echt persoonlijk te maken.

Onderzoek onder 75 teamleiders van afdelingen Burgerzaken in juni 2018 liet zien dat ruim 60 procent van hen de meeste van hun producten inmiddels digitaal aanbiedt via de website. Een derde biedt slechts enkele producten digitaal aan.

Inzet landelijke systemen

De digitale ondersteuning van publieksdienstverlening wordt sterk gedreven door landelijke programma's als voorheen Digitaal 2017 en meer recent NL DIGIbeter.

Vanuit deze landelijke programma's zullen nieuwe bouwstenen worden ontwikkeld die binnen de dienstverlening kunnen worden ingezet. Denk hierbij aan mogelijkheden voor identificatie (opvolger van DigiD) en online betalen.

Digitale dienstverlening heeft ook een grensoverschrijdend karakter. Daarom is het beleid van de EU ook van belang, met name wat betreft de invoering van de *Single Digital Gateway* per 2020: een soort algemene digitale poort, waartoe andere Europeanen toegang krijgen tot informatie over processen en procedures in Nederland. Onderdeel van de *Gateway* wordt het eenmalig aanleveren van gegevens door burgers.

Inzet nieuwe slimme technologie

Op dit moment worden proeven uitgevoerd met de inzet van slimme technologie. Denk hierbij aan (ro)bots die feitelijk burgers te woord kunnen staan, gepersonifieerde websites, vooraf ingevulde formulieren of zelfs geautomatiseerde beslissingen op basis van data-analyse en dergelijke. Er vonden sinds 2016 experimenten plaats met de aangifte van overlijden en informatievoorziening voor uitvaartondernemers (de pilot *Landelijke online dienst Aangifte overlijden en/of aanvraag verlof* VNG stopte 31 december 2018 omdat gemeenten zelf formulieren ontwikkelen). Daarnaast wordt de pilot *Online dienst verhuizing en emigratie* uitgevoerd.

Online dienstverlening van gemeenten maakt een nieuwe ontwikkeling door met onlineteams. Het onlineteam levert online dienstverlening aan de voorkant (digitale frontoffice) aan inwoners en ondernemers. Denk hierbij aan het team dat zich bezighoudt met websites, webformulieren, apps en *webcare*. De onlineteams hebben een verbinding nodig met de mid- en backoffice. De onlineteams bestaan uit verbinders, communitymanagers, contentregisseurs, data-analisten en webformulierenspecialisten/programmeurs. Het onlineteam is een fusie van communicatie-, ICT- en dienstverleningsprofessionals. In het onlineteam moeten deze professionals intensief met elkaar (leren) samenwerken.

Opvallend hierbij is de verschuiving van Communicatie naar Dienstverlening. Communicatie is van oudsher gericht op zenden. Inwoners en ondernemers willen vooral geholpen worden om hun zaken te regelen bij de overheid. Om goede online dienstverlening te regelen, moeten gemeenten vraaggericht werken. Het beheer van de website en van sociale media (Twitter, WhatsApp, Facebook, Instagram) wordt daarom bij de nieuwe onlineteams overgedragen van Communicatie naar Dienstverlening. Medewerkers van Dienstverlening zijn gewend om vraaggericht te werken, en kunnen hierdoor de onlinekanalen effectief benutten.

Heel direct gericht op publieksdienstverlening maar nog nieuw voor gemeenten, is de inzet van dienstenrobots, die feitelijk een medewerker vervangen en burgers te woord staan in het gemeentehuis (*chatbots*, virtuele persoonlijke *assistents*, intelligente *assistents*, Natural Language Processing). Taken die chatbots uitvoeren:

- beantwoorden van veelgestelde vragen;
- voorbereiden van klantcontact op maat;
- invullen van formulieren, starten van transacties;
- doorlopen van een aanvraag/beoordeling;
- automatiseren van *webcare*-handelingen;
- routeren: herkennen of opvragen van kenmerken zoals signaalwoorden, postcode en plaatsnamen.

De eerste pilots met de inzet van eenvoudige chatbots bij gemeenten vinden inmiddels plaats.

Gemeente Ede experimenteert sinds 2014 met openvraag-spraakherkenning (OVSH). Bij OVSH spreekt de klant in waarom hij belt, het

systeem verstaat en begrijpt dit. Deze spraaktechnologie stelt de gemeente in staat de gesprekken direct naar de juiste medewerker te routeren, wat doorverbinden scheelt.

De doelstelling is dat de burger uiteindelijk een eigen informatieomgeving krijgt, waarin inzicht en controle over de processen mogelijk is en de burger zelf kan bepalen via welk kanaal hij wil communiceren.

In 2019 is het A&O fonds Gemeenten samen met VDP (Vereniging Directeuren Publieksdiensten), VNG Realisatie, gemeenten Tilburg, Utrecht en Eindhoven en Ede een innovatiegroep gestart gericht op het ontwikkelen en invoeren van een chatbot voor verhuizen.

Ten opzicht van Europa en de VS lopen overheidsorganisaties in Azië voor in het gebruik van nieuwe technologie bij publieksdienstverlening. In Europa is Estland een voorloper op het gebied van innovatie met nieuwe technologie. De burger kan de informatievoorziening daar zelf inrichten.

Impact op korte termijn (< 3 jaar)

Op de korte termijn zal op het domein Publieksdienstverlening vooral impact worden ervaren van de bouwstenen die landelijk worden ontwikkeld en door gemeenten worden geïmplementeerd. Het gaat hier zoals gezegd om functionaliteit bij identificatie of betaling. Ook verdere koppeling van dienstverlening aan achterliggende administraties (het stelsel van basisregistraties) kan veel impact hebben, bijvoorbeeld doordat gegevens niet opnieuw bij de burger hoeven te worden opgevraagd.

Dergelijke functionaliteit zal leiden tot besparingen in de frontoffice van gemeenten.

De verwachting is dat in 2020 het klantcontact aan de balie met 60 tot 70 procent is afgenomen (VNG, VDP 2017).

De inzet van chatbots en openspraaktechnologie kan grote invloed hebben op de front- en backoffice en KCC's van gemeenten. Eenvoudige klantvragen die nu door generalisten in KCC's worden opgepakt, kunnen beantwoord worden door chatbots, ofwel burgers kunnen worden doorverwezen naar gespecialiseerde medewerkers. Dit zou betekenen dat dit werk van generalistische medewerkers van KCC's komt te vervallen. Chatbots en spraakherkenning leveren daarnaast data op voor *data-analytics*. Hiermee kunnen structurele problemen in processen en producten worden aangepakt, en kan de servicegraad verhoogd worden. Hiervoor zijn vaardigheden in *data-analytics* nodig.

De backoffice zal de komende jaren niet meer bestaan uit administratief medewerkers, maar uit specialisten. Het competentieniveau van de KCC's zal de komende jaren dan ook stijgen. Deze ontwikkeling gaat gepaard met de inzet van nieuwe technologie.

De introductie van chatbots kan ook meer ruimte bieden voor face-to-facecontact bij complexere klantvragen die beantwoord kunnen worden door specialistische medewerkers. Hiermee kan de dienstverlening aan

burgers verbeterd worden. Dit vraagt mogelijk om ontwikkeling van bepaalde vaardigheden bij medewerkers: inlevingsvermogen, empathie en passie voor klantcontact. Dienstverlenende vaardigheden kunnen hierbij belangrijker zijn dan digitale vaardigheden.

Het inzetten van chatbots vraagt samenwerking van de disciplines Dienstverlening, ICT, Informatiemanagement en Communicatie. Het werken met chatbots brengt nieuwe taken met zich mee voor inrichting en onderhoud.

De inschatting van VNG en VDP is dat het KCC in 2020 mensen nodig heeft die in staat zijn om complexere klantvragen af te handelen. Los van de vraag hoe je het inricht, moet deze medewerker zich ook intern staande kunnen houden als expert in klantcontact binnen de gemeentelijke organisatie. De medewerker groeit daarmee van puur uitvoerend naar excellent uitvoerend én intern adviserend. Dat vraagt om een omvangrijkere set aan vaardigheden en kerncompetenties dan nu het geval is. Per nieuw takenpakket ziet VNG/VDP minimaal de volgende vereiste vaardigheden:

- Excellent afhandelen van klantcontact
 - a mbo+ werk-/denkniveau;
 - b inlevingsvermogen en empathie hebben om de burger en het bedrijf zich welkom te laten voelen;
 - c onderscheid kunnen maken tussen het geven van een antwoord en het beantwoorden van de vraag achter de vraag. Als een klant bij de doe-het-zelfzaak komt voor een boor, wil hij misschien geen gat boren, maar een oplossing hebben voor het ophangen van een schilderij;
 - d flexibel zijn in het kunnen werken met de logica van alle huidige én toekomstige kanden.
- Expert in klantcontact binnen de gemeentelijke organisatie
 - a hbo-werk-/denkniveau;
 - b proactief verbeteringen identificeren van gemeentebreed klantcontact en het aanzwengelen van een gezamenlijke actie;
 - c in handelen verbindend zijn, boven je eigen afdeling uitstijgen;
 - d creatief zijn in oplossingen.

De kerntaak van Burgerzaken zal in de toekomst gericht zijn op de zorg voor de kwaliteit van het BRP. Burgers zullen de regie op hun eigen gegevens voeren. Er is specifieke kennis nodig voor complexe situaties met identiteitsvaststelling. Het voorkomen en aanpakken van fraude is daarnaast een kerntaak. Paspoorten en rijbewijzen zullen een andere vorm krijgen. Rijbewijscontrole zal bijvoorbeeld plaats kunnen vinden via controle van een databestand. Afdelingen Burgerzaken zullen gespecialiseerde medewerkers nodig hebben. Het specialisme zal voor medewerkers naar verwachting aantrekkelijk werk zijn. Kleine gemeenten zullen zich voor hun kerntaak moeten organiseren in bijvoorbeeld centrumgemeenten.

Impact op lange termijn (3-7 jaar)

Op de middellange termijn zullen de gevolgen ingrijpender zijn. Taken in de frontoffice zullen geheel of grotendeels door technologie worden overgenomen. Het zal daarbij om een scala van nieuwe technologieën gaan; bots die burgers te woord staan, algoritmes die directe besluiten nemen, *augmented reality* die het gemeentehuis naar burgers thuis brengt, virtual-realitybrillen waarmee burgers met medewerkers van de gemeente praten, et cetera. Nieuwe technologie als chatbots en blockchain kunnen op termijn 24x7-dienstverlening mogelijk maken.

Bevorderende en belemmerende factoren voor de toepassing van nieuwe technologie

Persoonlijk contact is voor veel burgers vaak nog steeds belangrijk. Het gaat hier niet alleen om ouderen, maar ook om minder digivaardige burgers, buitenlanders et cetera.

De vraag is in hoeverre het cultureel acceptabel is om alle burgercommunicatie langs digitale weg te laten verlopen. Niet voor niks was de slogan van de vorige minister van BZK: 'Digitaal waar het kan, persoonlijk waar het moet'.

Verder is de vraag hoe snel de gemeentelijke ICT-ontwikkelaars innovaties op de markt weten te brengen. De huidige grote ICT-leveranciers zijn vooral gericht op het leveren van applicaties ter ondersteuning van bestaande werkprocessen. Start-ups met vernieuwende frontofficeproducten zijn er nog maar beperkt.

Gemeenten werken met veel verschillende systemen. Dit belemmert innovatie. Op termijn is er standaardisatie nodig om de digitale dienstverlening te vergemakkelijken.

Bronnen

Informatie van de VDP:

www.publieksdiensten.nl/

Council of Europe, 'Digital single gateway: easier access to online information and procedures':

www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/20/digital-single-gateway-easier-access-to-online-information-and-procedures/

PubAffairs Bruxelles, 'Commission welcomes adoption of the Regulation for a single digital gateway | EU Commission Press':

www.pubaffairsbruxelles.eu/commission-welcomes-adoption-of-the-regulation-for-a-single-digital-gateway-eu-commission-press/

Informatie over de werkzaamheden van afdeling Publiekszaken op startpagina.nl:

www.startpagina.nl/v/werk-onderwijs/carriere-werk/vraag/548270/publiekszaken-werkzaamheden-afdeling-publiekszaken/

Informatie over contact tussen overheid en samenleving op online platform overheidcontact.nl:

<https://www.overheidincontact.nl>

Renée van Os, Daphne Hachmang e.a., *Stand van Webcare 2018. Wat is de stand van zaken anno 2018 op het gebied van digitaal klantcontact bij profit en non-profitorganisaties in Nederland?*

Download van upstream.nl:

www.upstream.nl/wp-content/uploads/2018/09/20180918-Onderzoek-Stand-van-Webcare-2018.pdf

VNG Realisatie, *Frontoffice van de overheid in 2020*. Video op YouTube:

www.youtube.com/watch?v=0v71OZZQQRc

Klantcontact, 'KCC gemeente Ede loopt over van verbeterideeën':

www.klantcontact.nl/kcc-gemeente-edeloopt-over-van-verbeterideeën/

Paulien Brinkman, Jan Fraanje e.a., *Klantcontact & interactie met je gemeente. Slimmer, sneller en beter in 34 bouwstenen*.

Download van vngrealisatie.nl:

www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2018-07/Klantcontact%20en%20Interactie%20met%20je%20Gemeente.pdf

Resultaten Monitor Transformatie Burgerzaken 2018 en 2019.

Publicatie in het kader van het programma Transformatie Burgerzaken van het A+O fonds Gemeenten zie www.aeno.nl

Quita Hendrison (red.), *Wegwijs in online dienstverlening. Succesfactoren, teamsamenstelling en resultaten*.

Download van vngrealisatie.nl:

<https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2018-12/Wegwijs%20in%20online%20dienstverlening.pdf>
