

# Digitale inclusie en digitale transformatie

## Een multidimensionale benadering van inclusieve digitale dienstverlening

Wetenschappelijke monitoring en onderzoek  
in het kader van het actieplan 'Iedereen Digitaal'

Rapport in opdracht van de Vlaamse Overheid

Juni 2024

Franz-Ferdinand Rothe\*

Paola Verhaert\*

Sarah Anrijs\*\*

Cora van Leeuwen\*

Leo Van Audenhove\*

Koen Ponnet\*\*

\* imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel

\*\* imec-mict, Universiteit Gent



STUDIES  
MEDIA  
INNOVATION  
TECHNOLOGY



Vlaanderen  
verbeelding werkt



© 2024, imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored, or made public by any means whatsoever, whether electronic or mechanical, without prior permission in writing from the publisher.

Rothe, F., Verhaert, P., Anrijs, S., van Leeuwen, C., Van Audenhove, L., & Ponnet, K. (2024, juni). *Digitale inclusie en digitale transformatie: Een multidimensionale benadering van inclusieve digitale dienstverlening*. Rapport in opdracht van de Vlaamse Overheid. Brussel: imec-SMIT, Vrije Universiteit Brussel.

# Inhoudstafel

<b>1. INLEIDING</b>	<b>4</b>
<b>2. ACHTERGROND</b>	<b>5</b>
2.1 DIGITALE TRANSFORMATIE EN DIGITALE INCLUSIE	5
2.2 INCLUSIE <i>BINNEN</i> DIGITALE INTERACTIE	8
2.3 INCLUSIE <i>TOT</i> DIGITALE INTERACTIE	10
2.4 INCLUSIE <i>ZONDER</i> DIGITALE INTERACTIE	12
<b>3. METHODOLOGISCHE AANPAK</b>	<b>16</b>
3.1 AANPAK VAN DE BELEIDSANALYSE	16
3.2 AANPAK VAN DE EXPERTINTERVIEWS	17
3.3 CASUSSELECTIE	19
<b>4. CASUSSEN</b>	<b>21</b>
4.1 CASUS: DUITSLAND	21
4.2 CASUS: ESTLAND	28
4.3 CASUS: NEDERLAND	34
4.4 CASUS: VLAANDEREN	40
<b>5. BESPREKING</b>	<b>45</b>
5.1 INCLUSIE BINNEN DIGITALE INTERACTIE: DREMPELS VERLAGEN OM GEBRUIK TE MAKEN VAN DIGITALE OVERHEIDSDIENSTEN?	46
5.2 INCLUSIE TOT DIGITALE INTERACTIE: BURGERS IN STAAT STELLEN DIGITALE DIENSTEN TE GEBRUIKEN?	48
5.3 INCLUSIE ZONDER DIGITALE INTERACTIE: ZORGEN VOOR INCLUSIE VAN ALLE BURGERS DOOR DIGITALE KANALEN ALS OPTIONEEL TE BEHANDELEN?	50
<b>6. BESLUIT</b>	<b>53</b>
<b>REFERENTIES</b>	<b>55</b>

# 1. Inleiding

De voorbije decennia zijn we getuige geweest van de snelle en diepgaande digitale transformatie van de publieke dienstverlening, waarbij overheden steeds vaker gebruik maken van digitale toepassingen en platforms om diensten aan burgers te leveren. In de Europese Unie (EU) wordt dit proces verder gestimuleerd door het Digitale Decenniumprogramma van de EU (European Commission, 2023a), waarmee de EU verwacht dat lidstaten tegen 2030 alle belangrijke overheidsdiensten online toegankelijk maken. Terwijl er van burgers steeds vaker wordt verwacht dat zij digitaal interageren met overheidsdiensten, is het belangrijk om enkele vragen stellen over hoe inclusief digitale overheidsdiensten zijn. Onderzoek naar digitale inclusie en digitale ongelijkheden toont aan dat niet alle burgers in dezelfde mate in staat zijn om gebruik te maken van digitale diensten, vanwege een breed scala aan factoren zoals een gebrek aan toegang tot de nodige infrastructuur en toestellen, digitale vaardigheden of ondersteuning (Helsper, 2021; van Dijk, 2020).

In dit rapport stellen we de vraag hoe overheden, in het licht van de toenemende digitale transformatie van overheidsdienstverlening, reageren op de uitdaging van digitale uitsluiting en ongelijkheden. Daarbij wijzen we op de nood aan een holistische benadering van digitale inclusie. Binnen deze holistische benadering onderscheiden we drie dimensies van inclusie: inclusie binnen digitale interactie, inclusie tot digitale interactie, en inclusie zonder digitale interactie. De eerste dimensie, inclusie binnen digitale interactie, verwijst naar het verbeteren van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de digitale overheidsdiensten zelf. De tweede dimensie, inclusie tot digitale interactie, is gericht op inspanningen om burgers in staat te stellen om gebruik te maken van digitale overheidsdiensten, bijvoorbeeld door het verbeteren van toegang of vaardigheden. De derde dimensie, inclusie zonder digitale interactie, verwijst naar het bieden van alternatieve oplossingen voor zij die geen gebruik kunnen of willen maken van digitale overheidsdiensten.

De drie dimensies worden getoetst aan de hand van vier Europese casussen, namelijk Duitsland, Estland, Nederland en Vlaanderen. Door middel van een analyse van beleidsdocumenten en interviews met experts over de rol van digitale inclusie in digitale-transformatieprocessen, identificeren we gemeenschappelijke benaderingen, belangrijke uitdagingen en interessante praktijken met betrekking tot inclusie in digitale publieke dienstverlening. Aan de hand van de bespreking van de vier casussen tracht dit rapport genuanceerde inzichten te bieden over hoe een inclusieve digitale transformatie van overheidsdienstverlening eruit ziet, die alle burgers ten goede komt, ongeacht hun niveau van digitale vaardigheden of toegang tot digitale infrastructuur.

Deze studie werd uitgevoerd tussen januari en juni 2024 en maakt deel uit van de wetenschappelijke monitoring en het onderzoek in het kader van het actieplan 'Iedereen

Digitaal' van de Vlaamse Overheid (Vlaamse Overheid, z.d.). Dit onderzoeksproject wordt uitgevoerd door Universiteit Gent en Vrije Universiteit Brussel en loopt van 2023 tot 2025.

## 2. Achtergrond

### 2.1 Digitale transformatie en digitale inclusie

De relatie tussen digitale inclusie en digitale transformatie is complex en wordt op verschillende manieren ingevuld. Bij discussies over de digitale transformatie van overheidsdiensten wordt bijvoorbeeld vaak het argument gemaakt dat de digitalisering van dienstverlening *an sich* leidt tot digitale inclusie, omdat het bestaan van digitale kanalen de toegang tot overheidsdiensten zou vergroten. Het is echter een misvatting om de digitale transformatie van dienstverlening gelijk te stellen aan digitale inclusie, aangezien de digitalisering van overheidsdiensten kan leiden tot de uitsluiting van kwetsbare groepen (Anrijs, Mariën, De Marez, & Ponnet, 2023; Park & Humphry, 2019). Voor bepaalde groepen, zoals mensen met beperkte mobiliteit, kan de digitalisering van publieke diensten de toegang tot overheidsdiensten wel degelijk vergroten. Tegelijk lopen talrijke kwetsbare groepen, als gevolg van digitale transformatieprocessen, het risico om uitgesloten te worden van essentiële diensten (Heponiemi et al., 2020; Schou & Pors, 2019). Deze vorm van digitale uitsluiting kan veroorzaakt of versterkt worden door een gebrek aan toegang tot digitale infrastructuur en toestellen, digitale vaardigheden, kennis en sociale hulpbronnen (Lolich & Timonen, 2022; van Dijk, 2020). Digitale uitsluiting blijft niet beperkt tot deze kwetsbare groepen, zoals mensen met een beperking of oudere volwassenen, maar heeft ook een impact op de hele samenleving. Uit de meest recente Barometer Digitale Inclusie blijkt dat 40% van alle Belgen risico loopt op digitale uitsluiting omwille van het feit ze geen internettoegang hebben, er nooit gebruik van maken of niet over digitale basisvaardigheden beschikken (Brotcorne & Ponnet, 2024). De cijfers van de imec.digimeter (De Marez et al., 2023) staven deze bevindingen en stellen dat steeds meer Vlamingen digitale toepassingen vermijden (28%) of niet weten wat te doen in geval van vragen of problemen bij het gebruik van digitale toepassingen (44%).

In plaats van digitale transformatie gelijk te stellen aan digitale inclusie, moeten we ons afvragen in welke mate gedigitaliseerde diensten inclusief zijn voor alle burgers (Lolich & Timonen, 2022). Om deze evaluatie te kunnen maken, zullen we in dit rapport een conceptueel kader uiteenzetten waarmee we digitale inclusie in relatie tot de digitale transformatie van overheidsdiensten holistisch kunnen benaderen. In plaats van aan te nemen dat digitale inclusie zich manifesteert als gevolg van digitale-transformatieprocessen, stellen we voor een onderscheid te maken tussen drie verschillende dimensies van digitale inclusie: 1) inclusie binnen digitale interactie, 2) inclusie tot digitale interactie, en 3) inclusie zonder digitale interactie. We definiëren deze dimensies als volgt.

## Dimensie 1: Inclusie *binnen* digitale interactie

Binnen deze dimensie hoopt men digitale inclusie te bereiken door middel van de toepassing van technische oplossingen en aanpassingen in het ontwerp van de interfaces van de digitale diensten. Door uit te gaan van de veronderstelling dat burgers digitale interfaces *moeten* gebruiken om toegang te krijgen tot overheidsdiensten, is deze dimensie gericht op het verhogen van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de digitale dienstverlening. Benaderingen die onder deze categorie vallen zijn geworteld in concepten zoals 'inclusion-by-design', universeel ontwerp, menscentraal ontwerp of webtoegankelijkheid. Dergelijke benaderingen richten zich op technische oplossingen en zijn vaak toegespitst op de noden van enkele specifieke bevolkingsgroepen, zoals mensen met een beperking of laaggeletterde mensen.

## Dimensie 2: Inclusie *tot* digitale interactie

Digitale inclusie tot digitale interactie gaat, net zoals dimensie 1, uit van de veronderstelling dat burgers digitale overheidsdiensten *moeten* gebruiken. In plaats van zich te richten op het technische ontwerp van digitale overheidsdiensten, richt deze dimensie zich op het verbeteren van de digitale toegang en vaardigheden van (potentiële) gebruikers tot digitale infrastructuur, toestellen en toepassingen. Binnen deze dimensie is het doel om de ontwikkeling van de digitale vaardigheden van burgers te stimuleren opdat zij gebruik kunnen maken van digitale overheidsdiensten. Termen zoals de digitale kloof, digitale toegang en digitale geletterdheid komen vaak voor binnen deze dimensie. Deze dimensie omvat bijvoorbeeld ondersteuningsvormen zoals de verdeling van digitale toestellen zoals laptops en kaartlezers, het trainen van de digitale vaardigheden van burgers of het beantwoorden van vragen over het gebruik van digitale diensten via ondersteuningsnetwerken.

## Dimensie 3: Digitale inclusie *zonder* digitale interactie

Inclusie zonder digitale interactie vertrekt vanuit de veronderstelling dat niet iedereen voldoende in staat of bereid zal zijn om zelf(standig) gebruik te maken van digitale overheidsdiensten. In plaats van de nadruk te leggen op het gebruik van digitale diensten door burgers, benadrukt deze dimensie de noodzaak om de toegang tot overheidsdiensten te garanderen door de voorziening van alternatieve kanalen en oplossingen die geen digitale interactie vereisen van de gebruiker. Deze dimensie heeft bijvoorbeeld betrekking op de organisatie van dienstverlening via meerdere kanalen, zoals telefonische of fysieke dienstverlening. Concepten zoals omnikanaal- of multikanaalstrategieën komen vaak voor binnen deze dimensie van digitale inclusie. Ook digitale oplossingen kunnen onder deze dimensie vallen, zoals initiatieven om dienstverlening te automatiseren zodat burgers alsnog geen digitale interactie nodig hebben.

Deze drie dimensies van inclusie in digitale transformatie sluiten elkaar niet uit; het zijn eerder complementaire dimensies die elk op hun manier zijn gericht op het verbeteren van de digitale inclusie van burgers in verschillende vormen en door de toepassing van verschillende soorten oplossingen. In de praktijk worden deze verschillende dimensies samen ingezet. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de drie dimensies en bijhorende sleutelwoorden, initiatieven, voorbeelden en assumpties.

DIMENSIE	SLEUTELWOORDEN EN -CONCEPTEN	INITIATIEVEN	VOORBEELDEN	VERONDERSTELLINGEN
Inclusie <b>binnen</b> digitale interactie	Inclusion-by-design; webtoegankelijkheid; gebruiksvriendelijkheid	Technisch ontwerp; taal	Naleving van de standaarden voor webtoegankelijkheid (bv. lettergroottes, tekst-naar-stem)  Ontwikkelen van <i>data-light</i> oplossingen	Burgers moeten digitale toepassingen gebruiken, maar het technisch ontwerp van de toepassingen moet aangepast zijn
Inclusie <b>tot</b> digitale interactie	Digitale inclusie; digitale geletterdheid; digitale kloof	Opleiding; ondersteuning; toestellen	Burgers opleiden voor het gebruik van de digitale interface  Toestellen uitdelen (bv. laptops, kaartlezers)	Burgers moeten digitale interfaces gebruiken, maar de geschikte digitale vaardigheden en toegang zijn noodzakelijk
Inclusie <b>zonder</b> digitale interactie	Multikanaaloplossingen; omnikanaaloplossingen	Niet-digitale alternatieven; automatisering	Diensten beschikbaar maken via andere kanalen (bv. telefonisch of fysiek)  Geautomatiseerde dienstverlening	Burgers <b>hoeven geen digitale interfaces te gebruiken</b> , omdat niet iedereen daartoe bereid of in staat is.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden deze drie dimensies verder gedefinieerd en toegelicht aan de hand van de verschillende concepten waar zij betrekking op hebben. Daarnaast zullen we ook een overzicht bieden van de respectievelijke uitdagingen en tekortkomingen die elk van de drie dimensies met zich meebrengen. Deze uitdieping helpt ons om nadien de rol van digitale inclusie in de digitale transformatieprocessen van publieke diensten van vier Europese landen en regio's te evalueren.

## 2.2 Inclusie *binnen* digitale interactie

Onder de paraplu van inclusie *binnen* digitale interactie valt een veelheid aan wetenschappelijke literatuur over de toegankelijkheid van websites en webapplicaties. Deze literatuur onderzoekt de mate waarin digitale toepassingen en platforms toegankelijk zijn voor gebruikers met uiteenlopende behoeften. In de kern richten de oplossingen binnen deze dimensie zich op het technische ontwerp van digitale toepassingen; hierbij wordt er rekening gehouden met een breed scala aan factoren, zoals lettergrootte, kleurkeuzes of het gebruik van alternatieve tekst, die de toegankelijkheid van een online platform voor gebruikers kunnen verhogen (Aleixo et al., 2012). Deze inspanningen focussen zich vaak op mensen met een beperking of oudere gebruikers (Campoverde-Molina et al., 2023). Daarnaast zien we dat inspanningen rond digitale toegankelijkheid ook voordelig kunnen zijn voor gebruikers met lagere niveaus van geletterdheid, taalvaardigheid en digitale vaardigheid (Aleixo et al., 2012).

Het technische ontwerp van digitale interfaces bepaalt in grote mate de manier waarop digitale diensten kunnen worden gebruikt door diverse groepen gebruikers, waarbij specifieke technische keuzes een impact kunnen hebben op de in- of uitsluiting van bepaalde groepen gebruikers (Faik et al., 2024). Zo kunnen grotere lettertypes en contrastrijke kleurenschema's de gebruiksvriendelijkheid van websites voor slechtziende gebruikers sterk verbeteren, terwijl intuïtieve navigatiestructuren mensen met cognitieve beperkingen kunnen helpen. Naast deze technische aspecten van gebruiksvriendelijkheid bepaalt ook de manier waarop inhoud wordt vormgegeven hoe inclusief een digitale dienst is voor gebruikers. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op het gebruik van simpele en klare taal, waarbij het gebruik van jargon wordt vermeden.

Een kritiek die we kunnen leveren ten aanzien van deze eerste dimensie is dat er vertrokken wordt vanuit de veronderstelling dat de capaciteit (en de bereidheid) van mensen om gebruik te maken van digitale diensten in de eerste plaats afhangt van het technische ontwerp van digitale interfaces. In de wetenschappelijke literatuur wordt dit benoemd als technosolutionisme of de veronderstelling dat technologie en het ontwerp van technologie complexe sociale problemen, zoals digitale uitsluiting, kunnen oplossen (Morozov, 2013; Sætra, 2023). Bijgevolg wordt deze dimensie gevormd door de overtuiging dat een toegankelijk en gebruiksvriendelijk ontwerp van digitale interfaces leidt tot universele



toegang tot digitale diensten voor alle burgers. Zoals we verder zullen aantonen, leidt een eenzijdige focus op inclusie binnen digitale interactie tot een reductionistische conceptualisering van digitale inclusie; met andere woorden, door louter te focussen op het verbeteren van toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid wordt een digitale dienst niet noodzakelijk inclusief. Niettemin is het belangrijk om deze dimensie mee te nemen in een holistische visie op digitale inclusie, omdat deze dimensie beantwoordt aan één van de verschillende aspecten die burgers kunnen verhinderen om efficiënt gebruik te maken van digitale diensten.

In de volgende paragrafen gaan we dieper in op de verschillende deelaspecten van webtoegankelijkheid, alsook op enkele tekortkomingen van deze eerste dimensie van digitale inclusie.

## Webtoegankelijkheid

Binnen het veld van digitale toegankelijkheid wordt een overvloed aan verschillende concepten gehanteerd, zoals “design for all”, “universeel ontwerp”, “inclusief ontwerp” en “webtoegankelijkheid” (Persson et al., 2015). Ondanks onderlinge conceptuele verschillen hebben deze concepten een gemeenschappelijk doel, namelijk het verbeteren van de toegankelijkheid van de interfaces van digitale diensten. De huidige internationale normen en richtlijnen rond webtoegankelijkheid bieden een gemeenschappelijke definitie en kader voor webtoegankelijkheid. Het belangrijkste internationale kader is dat van Web Content Accessibility Guidelines (WCAG). De WCAG-richtlijnen schetsen concrete criteria waaraan websites kunnen worden getoetst en zijn gestoeld op vier basisprincipes: waarneembaar, bedienbaar, begrijpelijk en robuust. Dit kader dient vaak als referentiepunt voor zowel overkoepelend EU-beleid als nationale regelgeving in EU-lidstaten (Campoverde-Molina et al., 2023). De EU-richtlijn inzake webtoegankelijkheid (Directive 2016/2102) werd aangenomen in 2016 en bevordert de gelijke toegang tot digitale (overheids)diensten door te vragen dat websites van nationale overheden voldoen aan de WCAG-normen. Het onderwerpen van overheidswebsites aan de toegankelijkheidscriteria van de WCAG-richtlijnen is een poging om de uitsluiting die kwetsbare groepen ervaren als gevolg van het technische ontwerp van digitale overheidsdiensten te mitigeren (Lynn et al., 2023). Als deel van de bredere Europese Toegankelijkheidswet (European Accessibility Act, EAA), zal de naleving van de WCAG-normen ook vereist zijn voor digitale diensten buiten de publieke sector (European Parliament, 2016).

Een groot deel van het onderzoek naar de link tussen digitale inclusie en digitale transformatie heeft betrekking op de implementatie van de WCAG-normen (Campoverde-Molina et al., 2023; Cisneros et al., 2021). Uit dergelijk onderzoek blijkt dat het bestaan van deze richtlijnen heeft geleid tot de verhoogde toegankelijkheid van digitale overheidsdiensten, hoewel er nog veel werk moet worden gedaan om volledige

toegankelijkheid te bereiken (Marcus-Quinn, 2022). Andere studies tonen aan dat gebruikers met een beperking en oudere gebruikers beter hun weg kunnen vinden in digitale dienstenplatforms die voldoen aan de WCAG-normen (Rømen & Svanæs, 2012). Ander onderzoek toont aan dat de toepassing van de WCAG-richtlijnen de gebruikservaring voor alle gebruikers verbetert (Aleixo et al., 2012). Bovendien blijkt dat het naleven van toegankelijkheidsnormen de technische onderhoudskosten verlagen en laadtijden van digitale dienstplatformen verkorten, wat bijdraagt aan efficiëntere digitale dienstverlening (Persson et al., 2015). Dit onderzoek concludeert tot slot dat de voordelen die gepaard gaan met het naleven van toegankelijkheidsrichtlijnen verder reiken dan louter een verbeterde toegang voor mensen met een beperking of oudere gebruikers.

### **De risico's van het gelijkstellen van WCAG-naleving met digitale inclusie**

Ondanks de voordelen van richtlijnen en wetgeving op het gebied van webtoegankelijkheid moeten we ons bewust zijn van de reductionistische aard van dergelijke invullingen van digitale inclusie. Een strekking in de literatuur over digitale inclusie en digitale diensten stelt de naleving van WCAG-normen gelijk met digitale inclusie (Goodwin et al., 2011; Kamoun & Mourad, 2013; Kesswani & Kumar, 2022). Technische toegankelijkheid is weliswaar belangrijk, maar richt zich slechts op één facet van digitale uitsluiting. Het is daarom essentieel om te erkennen dat digitale uitsluiting een breder spectrum van oplossingen vereist dan alleen die rond webtoegankelijkheid. Digitale diensten kunnen alleen inclusief zijn als er rekening wordt gehouden met een groot aantal factoren, gaande van fysieke toegang en betaalbaarheid tot digitale geletterdheid en motivatie, maar ook bewustzijn over de mogelijke voordelen en risico's die gepaard gaan met het gebruik van digitale diensten. Hoewel de naleving van richtlijnen inzake webtoegankelijkheid ertoe bijdraagt dat digitale overheidsdiensten inclusiever worden, betekent dit dus geenszins dat ze volledig digitaal inclusief zijn.

## **2.3 Inclusie tot digitale interactie**

Gezien de uitdagingen die gepaard gaan met de benadering van digitale inclusie als een louter technische uitdaging, voegen we een tweede dimensie toe aan ons conceptueel kader: inclusie tot digitale interactie. Net als bij de eerste dimensie, richt onderzoek met betrekking tot deze tweede dimensie zich op het verbeteren van de capaciteit van gebruikers om gebruik te maken van digitale diensten (Morte-Nadal & Esteban-Navarro, 2022). Waar de eerste dimensie zich richt op het verlagen van de technische drempels van digitale diensten, richt deze tweede dimensie zich op het verhogen van de digitale toegang en vaardigheden van burgers, wat nodig is om gebruik te maken van digitale diensten (Ragnedda, 2018). Dit verschil in aanpak is essentieel, zoals we verder zullen aantonen.

De afgelopen decennia heeft onderzoek naar digitale ongelijkheden bijgedragen aan een genuanceerder begrip van de verschillende factoren die bepalend zijn voor de mate waarin

groepen en individuen voordelen kunnen halen uit digitale handelingen. Wat vroeger werd geconceptualiseerd als de “digitale kloof”, zijnde een binaire kloof tussen mensen met of zonder de mogelijkheid om gebruik te maken van het internet, wordt nu vaker voorgesteld als een reeks ongelijkheden op drie niveaus (Helsper, 2021). Het eerste niveau van de digitale kloof beschrijft dat fysieke toegang tot digitale toestellen en infrastructuur belangrijke determinanten zijn. Het tweede niveau betreft het versterken van de digitale vaardigheden, de motivatie en het bewustzijn van gebruikers; zaken die nodig zijn voor een efficiënt gebruik van digitale technologieën. In de afgelopen jaren heeft onderzoek zich gericht op een derde niveau van de digitale kloof (van Dijk, 2020), dat verwijst naar de mate waarin een persoon tastbare voordelen kan halen uit zijn of haar interactie met digitale technologieën (Calderón Gómez, 2020). Deze elementen spelen een cruciale rol bij de digitalisering van overheidsdiensten; zonder toegang tot geschikte digitale toestellen, internet, of de nodige vaardigheden is het namelijk onwaarschijnlijk dat burgers effectief gebruik kunnen maken van digitale overheidsdiensten. Dit is problematisch omdat onderzoek heeft aangetoond dat het voornamelijk mensen zijn die zich in meer kwetsbare posities bevinden en over minder persoonlijke offline hulpmiddelen beschikken, zoals financiële middelen, onderwijs en opleiding, sociaal netwerk, of geografische locatie, die in mindere mate over digitale toegang en digitale vaardigheden beschikken, en tastbare voordelen halen uit internetgebruik (Van Deursen & Helsper, 2015). Het is echter belangrijk om aan te stippen dat uitdagingen op deze drie niveaus niet alleen voorkomen bij bepaalde kwetsbare groepen, zoals mensen in armoede of oudere volwassenen. Zoals werd aangehaald in de inleiding van dit hoofdstuk loopt een groot deel van de bevolking namelijk risico op digitale uitsluiting.

## **De toepassing van inclusie tot digitale interactie**

Waar literatuur over toegankelijkheid zich focust op het verbeteren van technische producten, richt inclusie tot digitale interactie zich op de gebruiker van deze technische producten. Om te spreken van een holistische benadering van digitale inclusie, is het essentieel om zowel in te zetten op aanbod- als op vraagzijde (de Caluwe et al., 2012). Relevante wetenschappelijke literatuur hierbij is onderzoek naar digitale ongelijkheden dat wijst op de verschillende middelen die burgers nodig hebben om effectief gebruik te kunnen maken van digitale overheidsdiensten (Helsper, 2021; Ragnedda et al., 2022).

De toepassing van deze dimensie omvat initiatieven om de digitale inclusie van burgers te verbeteren door hen toegang te verlenen tot de nodige (im)materiële middelen (Lolich & Timonen, 2022). Concreet worden deze middelen verleend op drie assen, namelijk 1) fysieke toegang en connectiviteit, 2) digitale vaardigheden en geletterdheid, en 3) motivatie en bewustzijn. Een eerste belangrijke as is de toegang tot digitale toestellen en infrastructuur. Zonder de geschikte hardware en internettoegang blijven zelfs de meest toegankelijke digitale toepassingen voor veel mensen buiten bereik (Hardill & O’Sullivan, 2018). Beleidsinitiatieven zijn voornamelijk gericht op het vergroten van de internetdekking en het

voorzien van betaalbare internettoegang voor kwetsbare groepen, zoals gezinnen met een laag inkomen (Zuo, 2021). Initiatieven die Wi-Fi-toegang voorzien in openbare ruimten kunnen ook helpen om de internettoegang te verbeteren. Zulke initiatieven spelen ook een rol in de toegang tot digitale dienstverlening, door bijvoorbeeld toegang te bieden tot digitale toestellen in openbare ruimtes of toestellen zoals elektronische kaartlezers verdelen. Een tweede as in deze dimensie betreft de bevordering van digitale vaardigheden en geletterdheid. Dit betekent dat personen de kennis en vaardigheden kunnen ontwikkelen die nodig zijn om zelfzeker gebruik te maken van digitale toepassingen (Helsper, 2021; Van Deursen & Van Dijk, 2014). Digitale leerprogramma's kunnen zich bijvoorbeeld richten op het aanleren van digitale basisvaardigheden, vaardigheden om te navigeren op het internet en het gebruik van bepaalde digitale overheidsdiensten (Ferro & Molinari, 2010). Zulke initiatieven zijn bijvoorbeeld helpdesks en telefoonlijnen die personen wegwijs maken in een digitale dienst, of opleidingen rond het gebruik van specifieke websites en toepassingen. De derde as is gericht op motivatie en bewustzijn, twee essentiële elementen om te kunnen spreken van digitale inclusie. Binnen deze as zien we dat men bijvoorbeeld inzet op bewustmakingscampagnes die communiceren over de voordelen van digitale dienstverlening of de bestaande opleidingsmogelijkheden.

Zoals we verder zullen aantonen, vormt een eenzijdige focus op inclusie tot de digitale interactie op zich geen volledig antwoord op de veelzijdige uitdaging van digitale uitsluiting. Zulke initiatieven moeten worden afgestemd op en geïnformeerd door de daadwerkelijke behoeften van burgers (Asmar et al., 2022) en de steeds veranderende vereisten van de digitale diensten in kwestie (Van Audenhove et al., 2020). Een vaak voorkomende kritiek op digitale-inclusie-initiatieven die vallen onder deze dimensie is dat zij worden gedreven door de onderliggende veronderstelling dat digitale uitsluiting een probleem is dat kan en moet worden opgelost door ertoe te streven dat iedereen participeert in de digitale wereld. Deze overtuiging is een simplificatie van de realiteit; in plaats van hiervan is het belangrijk om te erkennen dat er altijd groepen en personen zullen zijn die niet wensen of kunnen gebruikmaken van digitale diensten. Zoals het volgende hoofdstuk zal aantonen, moet een holistische en multidimensionale benadering van digitale inclusie zich ook richten op die personen die niet (altijd) gebruik zullen kunnen of willen maken van digitale kanalen.

## 2.4 Inclusie zonder digitale interactie

Hoewel de dimensies van 'inclusie binnen digitale interactie' en 'inclusie tot digitale interactie' digitale uitsluiting deels kunnen verminderen, zijn er aanvullende initiatieven nodig om te garanderen dat burgers gebruik kunnen maken van overheidsdiensten. Beide dimensies gaan namelijk voorbij aan een holistische visie op digitale uitsluiting. Zowel inclusie binnen digitale interactie als inclusie tot digitale interactie zijn pogingen om digitale uitsluiting te "herstellen" door respectievelijk de drempels voor digitale interacties te verlagen en burgers toegang te bieden tot bepaalde middelen. Deze dimensies worden

geleid door de verwachting dat de interactie van burgers met digitale diensten mogelijk kan en moet worden gemaakt. Hoewel deze dimensies voor veel groepen het gebruik van digitale overheidsdiensten inderdaad kunnen vergemakkelijken, is het belangrijk om te erkennen dat niet alle groepen volledig in staat of bereid zullen zijn om gebruik te maken van digitale diensten. De derde dimensie in ons conceptueel kader, inclusie zonder digitale interactie, komt hieraan tegemoet.

Elke nieuwe digitale toepassing vereist nieuwe digitale vaardigheden; burgers die zich goed voelen bij het gebruik van de ene digitale dienst kunnen zich bijvoorbeeld ongemakkelijk voelen bij het gebruik van een andere digitale dienst. De mate waarin een burger voordeel kan halen uit het gebruik van digitale overheidsdiensten hangt altijd af van de context, het waargenomen risico en de complexiteit van een digitale dienst. Uit onderzoek blijkt dat burgers nog steeds een sterke voorkeur hebben voor traditionele, niet-digitale kanalen, zoals telefonische en fysieke kanalen voor dienstverlening (Rey-Moreno & Medina-Molina, 2016). Dit heeft niet alleen te maken met een gebrek aan digitale toegang of vaardigheden, maar ook met de angst om fouten te maken, gewoonten of een gebrek aan vertrouwen. In plaats van een binair onderscheid tussen mensen die deze diensten wel of niet kunnen gebruiken, is het dus belangrijk om ook rekening te houden met de verwachte kosten en moeite die gepaard kunnen gaan met het gebruik van digitale diensten, en met de (gepercipieerde) kans op fouten en vergissingen.

Deze nuance is van cruciaal belang en dwingt ons om de basisveronderstelling dat alle burgers uiteindelijk digitale overheidsdiensten zullen gebruiken in vraag te stellen. Die basisveronderstelling impliceert dat alle overheidsdiensten volledig gedigitaliseerd kunnen en moeten worden, aangezien het slechts een kwestie van tijd zou zijn dat iedereen actief gebruik maakt van digitale diensten. Deze veronderstelling spreekt verschillende wetenschappelijke bevindingen tegen (Heponiemi et al., 2020; Lindgren, Madsen, Hofmann, & Melin, 2019; Lomborg, Kaun, & Scott Hansen, 2023). Om te kunnen beoordelen hoe inclusief de digitale transformatie van overheidsdiensten is, moeten we dus ook beoordelen in welke mate deze processen rekening houden met burgers die geen gebruik kunnen of willen maken van digitale diensten.

### **Kanaalbeheer en niet-digitale alternatieven**

Wanneer het gebruik van digitale kanalen verplicht wordt om toegang te krijgen tot dienstverlening, is uitsluiting onvermijdelijk. We kunnen dus stellen dat een belangrijke prioriteit voor de digitale transformatie van dienstverlening moet liggen bij aandacht voor zij die geen gebruik zullen maken van de digitale dienstverlening. In de praktijk zullen benaderingen van digitale inclusie die onder deze dimensie vallen ervoor zorgen dat digitale interacties optioneel blijven voor burgers, en dat publieke dienstverlening toegankelijk blijft

zonder gebruik te maken van digitale toepassingen. Deze dimensie is sterk gerelateerd aan onderzoek naar 'multikanaalbeheer' (Rey-Moreno & Medina-Molina, 2016).

De mate waarin een overheidsdienst inclusief is hangt niet alleen af van het bestaan van alternatieve kanalen, maar ook van hoe deze kanalen worden georganiseerd en geprioriteerd (Pieterson et al., 2022). Er bestaan verschillende modellen en strategieën voor kanaalbeheer, die elk verschillende implicaties hebben voor inclusie (Nygren et al., 2014). Aan de ene kant vervangen 'digital-only' benaderingen volledig traditionele diensten door digitale diensten, zonder het behoud of de creatie van alternatieve kanalen zoals telefonische of persoonlijke ondersteuning aan te bieden (Shen, Li, Sun, & Wang, 2018). Bijgevolg worden individuen die geen gebruik kunnen of willen maken van digitale diensten uitgesloten van toegang tot de dienst. Meer inclusieve benaderingen bieden naast digitale kanalen ook niet-digitale kanalen, bijvoorbeeld door het hanteren van multikanaal- of omnikanaalstrategieën. Het louter bestaan van deze alternatieven garandeert geen inclusie. Bepaalde multikanaalsstrategieën zijn erop gericht om de gebruiker naar digitale kanalen te lokken, bijvoorbeeld door de kwaliteit of capaciteit van niet-digitale kanalen te verminderen. Meer geïntegreerde benaderingen streven naar de gelijke toegang tot diensten, ongeacht het kanaal dat een burger kiest te gebruiken (Wirtz & Langer, 2017). De meest geïntegreerde strategieën – de zogenaamde omnichannelstrategieën – stellen burgers in staat naadloos tussen kanalen te veranderen (Kim & Chun, 2018), waardoor zij kunnen kiezen voor een kanaal op basis van de specifieke context.

Verder zien we dat het doel van traditionele kanalen van groot belang is (Madsen & Hofmann, 2019). Telefonische ondersteuning kan bijvoorbeeld louter gericht zijn op het begeleiden van burgers bij het gebruik van digitale toepassingen en hen aansporen om over te stappen naar digitale kanalen; ook dergelijke inspanningen hebben betrekking op inclusie tot digitale interactie. Deze toepassing van traditionele kanalen biedt geen toegang tot diensten zonder digitale interactie, omdat er nog steeds wordt vereist van burgers dat zij gebruik maken van de digitale toepassingen. Het beheer van kanaalverschuiving wordt vaak op deze manier ingericht, waarbij traditionele kanalen veelal worden gebruikt om het gebruik van digitale kanalen te faciliteren (Shen et al., 2018). In de context van overheidsdiensten is een dergelijke toepassing van kanaalverschuiving problematisch; gebruikers van overheidsdiensten hebben immers geen keuze tussen verschillende dienstenaanbieders, en bovendien zijn overheden verplicht om alle burgers te bedienen van hun dienstverlening (Ebbers et al., 2016).

### **Digitalisering gebruiken om offline dienstverlening te verbeteren**

Om de inclusiviteit van digitale overheidsdiensten te evalueren, moeten we rekening houden met de vraag of en hoe digitaal uitgesloten burgers gelijkmatige en gelijkwaardige toegang hebben tot deze diensten. Het is belangrijk om te benadrukken dat dit geen argument is tegen de digitalisering van diensten; integendeel, de digitale transformatie van

overheidsdiensten kan ook zorgen voor de verbeterde toegang voor gebruikers en niet-gebruikers van digitale kanalen. Meer burgers bedienen via digitale kanalen kan de druk op niet-digitale kanalen, zoals telefonische of persoonlijke diensten, sterk verlichten (UN DESA, 2020). Dit kan leiden tot betere en snellere dienstverlening voor zij die gebruik maken van niet-digitale kanalen. Dit is echter zeker geen automatisch gevolg van digitale transformatie, maar hangt af van de keuzes en prioriteiten die deel uitmaken van het digitale-transformatieproces (Dunleavy & Margetts, 2000). Om de inclusiviteit van digitale overheidsdiensten te beoordelen volstaat het niet om te kijken of er traditionele, niet-digitale kanalen bestaan. Veeleer moeten we het doel, de kwaliteit en de prioriteit van de verschillende kanalen begrijpen. Alleen als overheden in hun digitale-transformatiestrategieën duidelijke doelstellingen ontwikkelen voor alternatieve kanalen voor dienstverlening kunnen we spreken over inclusie zonder digitale interactie.

### Zeggenschap en verantwoording bij inclusie zonder digitale interactie

Hoewel omnikanaalstrategieën een voorbeeld zijn van inclusie zonder digitale interactie, is dit niet de enige toepassing die onder deze paraplu valt. Een andere toepassing is het gebruik van volmachten, waarbij een vertegenwoordiger digitale overheidsdiensten kan gebruiken in naam van een ander persoon (Taylor et al., 2014). Deze aanpak wordt vaak gehanteerd met het oog op een doelpubliek van oudere volwassenen of mensen met een beperking. Door iemand namens een volmachtgever te laten handelen, proberen overheden ervoor te zorgen dat deze personen toegang hebben tot gedigitaliseerde diensten zonder zelf met digitale hulpmiddelen aan de slag te hoeven.

Een andere toepassing is het gebruik van geautomatiseerde dienstverlening, dat zeker in de voorbije jaren is toegenomen. Deze toepassing toont aan dat inclusie zonder digitale interactie niet noodzakelijk in strijd is met digitalisering. Integendeel, dergelijke inclusie kan ook worden ondersteund door vergevorderde vormen van digitalisering. Wanneer digitalisering leidt tot de automatisering van bepaalde diensten kunnen burgers worden ontlast van de verwachting om gebruik te maken van digitale toepassingen (Lindgren & Scholta, 2023). Een tastbaar voorbeeld is de automatische toekenning van uitkeringen, zonder dat de burger actief online een aanvraag hoeft in te dienen. De uitwisseling van gegevens tussen verschillende departementen stelt overheden in staat om de dienstverlening te vereenvoudigen en te automatiseren; dit kan leiden tot een vermindering van de digitale handelingen die van burgers worden vereist.

Hoewel zowel het gebruik van volmachten als geautomatiseerde dienstverlening voorbeelden zijn van inclusie zonder digitale interactie, zijn ze ook onderhevig aan kritiek. Deze kritiek heeft onder meer betrekking op verantwoording en zeggenschap (Eubanks, 2018), omdat het gebruik van volmachten vragen kan oproepen over vertrouwen en aansprakelijkheid en omdat burgers op derden moeten vertrouwen om namens hen te

handelen. Volmachten kunnen de autonomie en het zeggenschap van de volmachtgever onder druk kan zetten, zeker wanneer volmachten bewust of onbewust onder dwang worden verstrekt. Op dezelfde manier kan geautomatiseerde dienstverlening worden gezien als een vermindering van het zeggenschap van burgers, omdat hun directe betrokkenheid bij en controle over beslissingsprocessen worden weggenomen (Lips, 2012). Bovendien blijkt uit onderzoek dat automatische dienstverlening zowel voor de aanbieders als gebruikers problemen kan inhouden, zoals een gebrek aan transparantie in beslissingsstructuren, *bias* of vooroordelen, en een kleinere onderhandelingsmarge. Dit zijn drie belangrijke principes die bepalen of overheidsdiensten door ambtenaren en burgers worden beoordeeld als betrouwbaar en adequaat (Bagger et al., 2023; Kaun et al., 2024; Schiff et al., 2022). Wanneer burgers hun zeggenschap moeten opgeven om dezelfde diensten te gebruiken die anderen via digitale kanalen gebruiken, stelt kritische wetenschappelijke literatuur dat dergelijke diensten in feite niet rechtvaardig en inclusief zijn (Schiff et al., 2022). Bij de beoordeling van dergelijke strategieën voor inclusie zonder digitale interactie moeten we daarom ook kijken naar de manier waarop deze een impact hebben op de autonomie en het zeggenschap van burgers.

### 3. Methodologische aanpak

De hoofdvraag van dit rapport is de volgende: hoe wordt digitale inclusie gedefinieerd en geproblematiseerd in beleid met betrekking tot de digitale transformatie van overheidsdiensten? Daarnaast proberen we te begrijpen of en hoe het digitale-transformatiebeleid oplossingen voorstelt, ontwikkelt en implementeert voor digitale uitsluiting. Om deze vragen te beantwoorden, hebben we gekozen voor een combinatie van beleidsanalyse en expertinterviews. De beleidsanalyse en interviewanalyse gebeurden aan de hand van het conceptueel kader dat we in het vorige hoofdstuk hebben toegelicht en waarbij we stellen dat digitale inclusie in digitale transformatieprocessen verschillende benaderingen kan en moet aannemen om van oprechte inclusie te kunnen spreken.

#### 3.1 Aanpak van de beleidsanalyse

Om te begrijpen hoe digitale inclusie voorkomt in het beleid dat de digitale transformatie van overheidsdiensten stuurt, maakten we gebruik van Bacchi's 'What's the problem represented to be?'-benadering (WPR; Bacchi, 2009). Centraal in de WPR-benadering staat het idee dat maatschappelijke problemen zich niet buiten het beleid bevinden, waar zij wachten tot beleidsmakers een oplossing formuleren (Bacchi, 2016). Integendeel, het beleid produceert bepaalde voorstellingen van 'problemen' door het formuleren van beleidsvoorstellen. Dit is een proces van problematisering, waarmee overheidsbeleid bepaalde opvattingen kan creëren over wat het probleem is en, minstens even belangrijk, wat het niet is (Bacchi, 2009, p. 263). Het formuleren van een probleem geeft op deze manier



ook vorm aan de oplossingen die, zowel materieel als immaterieel, bepalen hoe de maatschappij wordt bestuurd (Bacchi, 2009). Daarom is het belangrijk om de manieren waarop problemen worden weergegeven in het overheidsbeleid onder de loep te nemen.

## 3.2 Aanpak van de expertinterviews

Een beleidsanalyse stelt ons in staat om officiële benaderingen van digitale inclusie in de context van de digitale transformatie van overheidsdiensten te bestuderen. Dit soort analyse is cruciaal om uitspraken te kunnen doen over de formele visie van een overheid, de prioriteiten die zij communiceert en de vooronderstellingen die zij vertegenwoordigt. Om de interpretatie en implementatie van de geanalyseerde beleidsdocumenten bloot te leggen, werd onze analyse aangevuld met expertinterviews. Expertinterviews laten ons toe om niet-gedocumenteerde en niet-waarneembare processen bloot te leggen (Van Audenhove & Donders, 2019).

De opzet van onze interviews werd bepaald door het type informatie dat we wensten te verzamelen. Als deel van dit onderzoek wilden we verder gaan dan de technische en feitelijke kennis van de experts; we wilden veeleer de onderliggende aannames, onderzoeken en processen begrijpen, en inzicht krijgen in de interpretatie en implementatie van het bestaande beleid. We voerden daarom semigestructureerd interviews, een methode die geschikt is om reflectie te stimuleren en stilzwijgende kennis te onderzoeken (Bogner & Menz, 2009). De interviews werden geleid door open vragen om het eigen begrip van de geïnterviewde van digitale inclusie te verkennen, alsook de relevantie van dit thema voor eigen digitale dienstverlening. Deze open vragen werden aangevuld met gerichte vragen die de geïnterviewden confronteerden met ons conceptueel kader. Deze confrontatie liet ons toe om de drie benaderingen van dit kader te spiegelen aan het eigen werk van de experts. De interviews met de experts vonden plaats tussen april en juni 2024, en in totaal namen 9 experts uit 4 landen deel aan de interviews.

### De uitvoering van de analyse

Op basis van onze belangrijkste onderzoeksvragen en ons analytisch kader hebben we drie thematische clusters of probleemstellingen van digitale inclusie gedefinieerd:

- 1) Het verband tussen digitale transformatie en digitale inclusie;
- 2) Verwachtingen ten opzichte van de burger;
- 3) Verwachte uitdagingen voor burgers.

Deze thematische clusters, die naast elkaar kunnen bestaan binnen eenzelfde casus, stelden ons in staat om de geselecteerde casussen te analyseren aan de hand van het WPR-kader van Bacchi. De tabel hieronder toont de thematische codes waarmee we de vooronderstellingen, prioriteiten en processen die de strategie van de bestudeerde casussen

vormgeven, structureel konden analyseren en vergelijken. Deze codes bieden een zinvol uitgangspunt om onze casussen te analyseren en te interpreteren tegen de achtergrond van bestaand onderzoek. Concreet stelde dit codekader ons in staat om te begrijpen of deze casussen digitale inclusie benaderen op basis van de benaderingen die we hebben beschreven, of zij de drie benaderingen van digitale inclusie omvatten, en of er structurele hiaten kunnen worden geïdentificeerd. De tabel bestaat uit twee dimensies: de eerste dimensie clustert vooronderstellingen over de impact van digitale transformatie op digitale inclusie en vice versa. De tweede dimensie is gericht op gangbare benaderingen van digitale inclusie, en met name op de drie benaderingen die deel uitmaken van ons analytisch kader.

Vooronderstellingen		
Link tussen digitale transformatie en inclusie	Verwachtingen ten opzichte van burgers	Verwachte uitdagingen
Digitalisering leidt tot inclusie	Digitale interactie wordt verwacht	Toegang en connectiviteit
Digitalisering leidt tot uitsluiting	Digitale interactie wordt uiteindelijk verwacht	Gebruiksvriendelijkheid en ontwerp
Digitalisering en inclusie zijn niet aan elkaar gelinkt	Digitale interactie is optioneel	Vaardigheden en motivatie
Gangbare benaderingen		
Inclusie <i>binnen</i> digitale interactie	Inclusie <i>tot</i> digitale interactie	Inclusie <i>zonder</i> digitale interactie
Naleving van WCAG	Opleidingen	Multikanaal
Datalicht ontwerp	Toestellen	Omnikanaal
	Ondersteuning	Automatisering

We combineerden onze theoriegedreven codes met datagedreven codes, die een resultaat waren van het codeerproces. In overeenstemming met de organische en iteratieve aard van het codeerproces (Braun et al., 2019) werd het originele codekader bijgewerkt naarmate we de beleidsdocumenten en interviews analyseerden. Voor de analyse van de casusstudies werd een driedelige aanpak gehanteerd. Ten eerste werden de individuele casussen geanalyseerd. De eerste analyse van de beleidsdocumenten en interviews werd uitgevoerd door twee auteurs, die onafhankelijk van elkaar werkten voordat zij hun bevindingen met elkaar vergeleken. Na het bespreken en vergelijken van de uitkomsten van hun respectieve analyses werd het codekader aangepast op basis van de gemeenschappelijke bevindingen. Ten tweede voerden beide auteurs een tweede analyseronde uit aan de hand van het bijgewerkte codekader. De auteurs bespraken de uitkomsten, overeenkomsten en verschillen in hun respectievelijke analyseproces en vatten de bevindingen samen. Ten derde werd een crosscasusanalyse uitgevoerd, waarbij de vergelijking van de verschillende casussen ten opzichte van elkaar leidde tot nieuwe inzichten.

### 3.3 Casuselectie

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we vier casussen geïdentificeerd die in de analyse werden opgenomen en geanalyseerd aan de hand van relevante beleidsdocumenten en expertinterviews. We selecteerden casussen op basis van de volgende drie criteria:

- Diversiteit op het gebied van de maturiteit van de digitale overheidsdiensten. Omdat deze studie zich richt op EU-landen hebben we dit criterium gebaseerd op de indicator 'Digitale overheidsdiensten voor burgers' in de Digital Economy and Society Index (DESI) 2023 (European Commission, 2023b). Om innovatieve praktijken en perspectieven te kunnen identificeren, hebben we alleen landen geselecteerd die boven het EU-gemiddelde hebben gescoord.
- De beschikbaarheid van een officiële strategie voor de digitale transformatie van overheidsdiensten voor burgers.
- Geografische diversiteit binnen de Europese Unie.

Op basis van deze criteria werden volgende landen of regio's geselecteerd voor de casusstudie: Duitsland, Estland, Nederland en Vlaanderen.

#### Selectie van de beleidsdocumenten

Voor elk van de geselecteerde casussen identificeerden we de meest 'prescriptieve tekst' (Bacchi 2009, p. 34), dat wil zeggen de beschikbare tekst die het nauwste aansluit bij de doelstellingen van deze studie. Aangezien dit rapport probeert te begrijpen hoe digitale inclusie een rol speelt in de digitale transformatie van overheidsdiensten selecteerden we

voor elke casus de meest recente strategie met betrekking tot de digitale transformatie van overheidsdiensten. We erkennen dat het niveau van details bij de verschillende casussen kan verschillen; in sommige casussen was het mogelijk om de meest recente jaarstrategie van het agentschap bevoegd voor de digitale transformatie van overheidsdiensten te analyseren, terwijl voor andere casussen de digitale strategie van de nationale regering werd geanalyseerd. We erkennen hierbij ook de intertekstuele aard van beleidsdocumenten (Gale, 1999), met andere woorden het feit dat elk van deze documenten zal verwijzen naar en steunen op andere, gerelateerde beleidsdocumenten. Het beperkte tijdsbestek en de specifieke focus van dit onderzoek laat ons echter niet toe om onze corpus uit te breiden en andere documenten in de analyse op te nemen. De volgende documenten werden geanalyseerd in het kader van deze studie:

- Voor Duitsland: Digitale Strategie 2025 (publicatie in 2016) (BMW, 2016).
- Voor Estland: Digitale Agenda 2030 (publicatie in 2021) (MKM, 2021).
- Voor Nederland: Geactualiseerde Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren (publicatie in 2024) (BZK, 2024a).
- Voor Vlaanderen: Digitale Dienstverleningsstrategie (publicatie in 2022) (Vlaamse Overheid, 2022).

### Selectie van de experts

Naast de beleidsanalyse werden 9 experts inzake de digitale transformatie van overheidsdiensten geïnterviewd. Voor elke casus werden minstens twee experts uitgenodigd om deel te nemen aan het interviewonderzoek. De experts werden geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- De expert is in dienst van of werkt nauw samen met de overheidsinstantie die belast is met de ontwikkeling en implementatie van de digitale transformatiestrategie van de overheid.
- De expert heeft een grondig begrip van de digitale transformatiestrategie van zijn of haar overheid en van de manier waarop de strategie wordt geïmplementeerd.
- De expert kan rechtstreeks betrokken zijn bij werkzaamheden die verband houden met digitale inclusie, maar dit is geen vereiste voor deelname aan het onderzoek.

## 4. Casusstudie

### 4.1 Casus: Duitsland

#### De digitale transformatie van publieke dienstverlening in Duitsland

In vergelijking met andere Europese landen, verloopt de digitale transformatie van overheidsdiensten in Duitsland traag (Hofmann et al., 2020). Ondanks aanzienlijke vooruitgang in de afgelopen tien jaar op het gebied van digitale transformatie staat het land nog steeds voor uitdagingen. Volgens de Digital Economy and Society Index (European Commission, 2023b) van 2023 staat Duitsland op de 14de plaats van de 27 EU-lidstaten. Ook in de Digital Government Index van de OESO (OECD, 2023) loopt Duitsland achter als het gaat over het vermogen van de overheid om te anticiperen op de behoeften van gebruikers en het proactieve vermogen van dienstverleners. Er zijn verschillende redenen voor het relatieve trage tempo van de digitale transformatie van de Duitse dienstverlening, waaronder bureaucratische drempels, relatief beperkte internetdekking en het complexe, gedecentraliseerde politieke systeem van het land. Met 16 federale staten ('Länder') die elk een aanzienlijke autonomie hebben, is het coördineren en standaardiseren van digitale initiatieven een uitdaging. Elke deelstaat implementeert digitale projecten op zijn eigen tempo en manier, wat leidt tot een gefragmenteerde aanpak (Bartholomae et al., 2023).

De afgelopen jaren heeft Duitsland ambitieuze doelen gesteld om digitale transformatie van dienstverlening te stimuleren en heeft het verschillende initiatieven gelanceerd om deze doelen te halen. Een voorbeeld hiervan is de Onlinezugangsgesetz (OZG), een wet die voorschreef dat alle administratieve diensten tegen eind 2022 online beschikbaar moesten zijn. De resultaten van dit initiatief zijn echter matig, want tegen de vastgestelde deadline van de OZG werden in de meeste deelstaten slechts 33 van de oorspronkelijk geplande 575 diensten online aangeboden (Nationaler Normenkontrollrat, 2022). De Duitse Digitale Strategie 2025 (DDS 2025) (BMW, 2016) wil de digitale transformatie van overheidsdiensten verder versnellen. Hierbij wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het uitbreiden van de toegang tot internet, het verbeteren van de digitale vaardigheden van inwoners en het stimuleren van innovatie om de publieke dienstverlening te verbeteren.

Als we de huidige stand van digitale transformatie in Duitsland onder de loep nemen, zien we dat dit land een interessante casus vormt. In het kader van de inspanningen om de Europese koplopers in te halen, kunnen we ons afvragen of er voldoende prioriteit wordt gegeven aan inclusie. Om een antwoord te formuleren op deze vraag hebben we de DDS 2025 geanalyseerd en experts geïnterviewd die werken aan de ontwikkeling van digitale overheidsstrategieën en digitale overheidsdiensten.

#### De rol van inclusie in de Duitse aanpak van de digitale overheid

Op verschillende vlakken past de DDS 2025 bij de dimensie van inclusie binnen digitale interactie, waarbij de digitalisering van overheidsdiensten wordt voorgesteld als een daad van inclusie op zich. Dit is deels merkbaar door de vele verwijzingen in de strategie naar de Online Access Act, dat de Duitse overheid de wettelijke verplichting oplegde om de meeste van haar diensten tegen eind 2022 digitaal aan te bieden (Denkhaus et al., 2019). In de DDS 2025 wordt benadrukt dat overheidsdiensten moeten worden gedigitaliseerd om toegankelijker en inclusiever te worden, waarbij bijvoorbeeld wordt gesteld dat "digitale middelen zullen worden toegepast om de drempels, en dus de discriminatie, van personen met een beperking te verlagen."

De strategie erkent tegelijk dat digitale diensten niet inherent inclusief zijn en benadrukt de noodzaak om potentiële uitsluitingsrisico's actief aan te pakken. De strategie onderkent dat digitale-transformatieprocessen zo moeten worden ontworpen dat iedereen kan genieten van de voordelen die gepaard gaan met de digitale transformatie van diensten, ongeacht de demografische verschillen tussen burgers. De strategie benadrukt dat de digitale-transformatieprocessen "inclusie moet overwegen en implementeren," en belooft dat "de digitale participatie van personen met een beperking zal worden overwogen en geïmplementeerd op alle gebieden van het leven". Zulke beloften over inclusie zijn vooral aanwezig in de inleidende hoofdstukken van de strategie en komen in mindere mate voor in het vervolg van de strategie. In het hoofdstuk van de strategie over 'digitale administratie' wordt bijvoorbeeld niet gesproken over uitdagingen gerelateerd aan digitale inclusie. In plaats daarvan wordt de prioritaire uitdaging beschreven als de noodzaak om overheidsdiensten te digitaliseren met als doel om inclusie te bevorderen. De geïnterviewde experts bevestigen dat er niet genoeg wordt gedaan om beloften over inclusie om te zetten in concrete actie. Expert 1 stelt dat het aanzienlijke tekort aan geschoolde werknemers in de overheid - met 600.000 open vacatures - een grote motivatie vormt om de digitale transformatie te versnellen. Om "een kwalitatieve administratie met 10 of 20 procent minder personeel te kunnen handhaven, is een hoger niveau van digitaal bestuur dringend en noodzakelijk," zegt expert 1. Toch stelt deze expert dat Duitsland zich te vaak richt op loutere digitalisering van processen in plaats van op echte digitale transformatie. In plaats van alleen maar bestaande processen te digitaliseren, zou de focus volgens deze geïnterviewde expert moeten liggen op de fundamentele transformatie van bestaande processen en het inbouwen van inclusie in deze processen.

De geïnterviewde experts stellen dat de huidige aanpak nogal nauw is en dat de inspanningen zich vaak enkel richten op de naleving van wettelijke vereisten. Daarbij is er geen ruimte voor het echt begrijpen van en inspelen op de uiteenlopende noden van burgers. Expert 2 beschrijft dit probleem als volgt: "De mentaliteit is heel erg één van 'hokjes aankruisen.' Er is de wet, zowel op Europees als op federaal niveau, en daar houd je je aan. Maar hoe operationaliseer je deze begrippen en ideeën? Hier ontbreekt het aan een

fundamenteel begrip van technologie en van mensen. Dat gaat vaak verloren bij een puur 'compliance'-perspectief."

Toch vinden we een aantal veelbelovende initiatieven in de Duitse casus. Zoals al eerder opgemerkt werd, valt de DDS 2025 voornamelijk onder de eerste dimensie van inclusie, namelijk die van inclusie binnen digitale interactie. Overeenstemmend met het argument dat de Duitse inspanningen gericht op inclusie grotendeels worden bepaald door een 'compliance'-perspectief, zijn de meeste voorgestelde inspanningen gericht op het naleven van richtlijnen en wetgeving. Deze richtlijnen en wetgeving hebben veelal betrekking op de toegankelijkheid en de gebruiksvriendelijkheid van websites en mobiele toepassingen.

### **Inclusie binnen digitale interactie**

De weinige keren dat de DDS 2025 het expliciet heeft over uitdagingen gerelateerd op inclusie, richt de strategie zich bijna uitsluitend op de garantie dat overheidswebsites en -toepassingen toegankelijk zijn voor alle burgers. Ondanks de stelling van de strategie dat digitale transformatie iedereen ten goede moet komen "ongeacht leeftijd, geslacht, beperking, sociale situatie of etnische achtergrond," richten de beschreven inspanningen zich voornamelijk op de noden van mensen met een lichamelijke beperking.

In termen van concrete doelen blijft de strategie vaag en verwijst deze enkel naar de *Barrierefreiheitsstärkungsgesetz (BFSG)*, die de Europese richtlijn voor webtoegankelijkheid vertaalt naar de nationale wetgeving. De geïnterviewde experts bevestigen dat het in de eerste plaats regelgevingen, zoals de BFSG of de *Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0)*, zijn die het bouwen van toegankelijke digitale diensten stimuleren. De experts wijzen op de tekortkomingen van deze aanpak. Expert 1 stelt bijvoorbeeld dat, hoewel er wordt vereist dat softwareprojecten voldoen aan toegankelijkheidsrichtlijnen, deze "zeer, zeer selectief [zijn] wat toegankelijkheid betreft." De invulling kan vooral "gaan over blinden, of het kan gaan over slechthorenden, maar dat is het eigenlijk." Initiatieven zoals de BFSG doen omwille van hun beperkte reikwijdte vaak geen recht aan het brede spectrum van mogelijke beperkingen en zijn niet altijd afgestemd op de uiteenlopende noden van gebruikers, waardoor de ontwikkeling van universeel toegankelijke digitale diensten een uitdaging blijft.

Hoewel de geïnterviewde experts het erover eens zijn dat het bijna onmogelijk is om rekening te houden met alle mogelijke fysieke en cognitieve beperkingen van gebruikers, benadrukken ze het belang van verder te gaan dan de huidige benadering van louter 'hokjes aankruisen.' De bestaande wetten zijn een stap in de goede richting, maar volstaan zonder een bredere strategie niet om echt inclusief ontwerpen aan te moedigen. De geïnterviewde experts wijzen op de nood aan een duidelijke centrale benadering die aangeeft wat toegankelijkheid betekent in de praktijk. Hoewel de regelgeving bepaalde criteria stelt, is er

vaak een gebrek aan kennis over hoe deze criteria effectief kunnen worden geïmplementeerd. Dit resulteert in een mentaliteit gericht op 'compliance' of de naleving van regelgeving, waarbij aan de wettelijke vereisten wordt voldaan zonder er rekening gehouden wordt met de uiteenlopende noden van burgers.

Een innovatieve aanpak van deze problemen is de oprichting van DigitalService4Germany, een initiatief dat in 2020 is gestart. Als overheidsbedrijf huurt DigitalService experts uit de technologiesector in om innovatie binnen de publieke sector te stimuleren. In tegenstelling tot traditionele initiatieven die vaak afhankelijk zijn van starre kaders en externe leveranciers, neemt DigitalService methoden en praktijken over die gangbaar zijn in de private technologiesector. Deze aanpak zorgt voor meer flexibiliteit en moderne methoden, zoals gebruikersgericht ontwerpen, 'agile' werkprocessen en uitgebreid gebruikersonderzoek. Het gebruik van deze methodes zorgt ervoor dat de ontwikkeling van digitale diensten nauw aansluit bij de ervaringen en feedback van de daadwerkelijke gebruikers, met name die uit gemarginaliseerde groepen. "In de praktijk betekent dit dat we naar plaatsen gaan waar we verschillende doelgroepen aantreffen, zoals woonzorgcentra of gerechtsgebouwen, en tijd doorbrengen met potentiële gebruikers, hen vragen om onze producten te testen enzovoort", legt expert 3 uit. Dit houdt ook in dat mensen met een beperking worden betrokken bij de verkennings-, ontwerp- en testfases. Deze praktische, gebruikersgerichte methode helpt bij de ontwikkeling van meer inclusieve en praktische digitale toepassingen. Naast methodologische innovaties zet DigitalService proactief in op het creëren van interne capaciteit en bewustzijn rond toegankelijkheid. Ze hebben bijvoorbeeld een Accessibility Ambassador Group opgericht, met leden van verschillende afdelingen - waaronder productmanagement, softwareontwikkeling, communicatie, ontwerp en gebruikersonderzoek - om de ontwikkeling van een interne praktijkgemeenschap te ondersteunen en ervoor te zorgen dat expertise op het gebied van toegankelijkheid kan worden gedeeld en toegepast. Bovendien heeft het bedrijf van een inleiding tot toegankelijkheid een belangrijke module gemaakt in de instaprocedure van elk nieuw personeelslid, waardoor vanaf het begin een fundamenteel bewustzijn rond toegankelijkheid wordt gecreëerd.

Dergelijke innovatieve benaderingen zijn eerder de uitzondering dan de norm in Duitsland. Deze flexibiliteit staat, volgens één van de geïnterviewde experts, in contrast met de meer simplistische benaderingen die zij vaak zien bij andere overheidsinstanties, waar zij een gebrek aan bewustzijn, kennis en bereidheid zien om moderne praktijken toe te passen. DigitalService werkt uitsluitend op federaal niveau en soortgelijke methoden worden niet op grote schaal toegepast in de verschillende deelstaten. Zonder een duidelijke overkoepelende aanpak is het onwaarschijnlijk dat dergelijke innovatieve benaderingen een gangbare praktijk worden in het hele land. De geïnterviewde experts geven aan dat zelfs zij onzeker zijn over hoe toegankelijkheid wordt benaderd op de verschillende niveaus van het gefragmenteerde federale landschap. Actoren zoals DigitalService trachten stakeholders op verschillende



niveaus in Duitsland bewust te maken van toegankelijkheidskwesties, maar het gedecentraliseerde systeem van Duitsland zorgt voor aanzienlijke uitdagingen. Elk Bundesland heeft zijn eigen digitale strategie en de uitvoering van de respectievelijke strategieën berust bij elke afzonderlijk deelstaat, waardoor het nagenoeg onmogelijk is om een samenhangende aanpak te bevorderen.

Deze casus toont de keerzijde van een aanpak die voornamelijk is gebaseerd op de naleving van regelgeving, en gaat gepaard met de vraag naar een bredere en allesomvattende strategie. Bovendien benadrukken de geïnterviewde experts dat de focus op webtoegankelijkheid verder moet gaan dan het technisch ontwerp en ook inspanningen rond het gebruik heldere taal en begrijpelijke inhoud moet omvatten. De geïnterviewde experts stellen dat het gebruiksvriendelijk maken van administratieve taal een cruciaal aspect van toegankelijkheid is, dat momenteel niet genoeg aandacht krijgt.

### **Inclusie tot digitale interactie**

Zoals we eerder beschreven, richt de Duitse benadering van inclusieve digitale dienstverlening zich voornamelijk op inclusie binnen digitale interactie en op de naleving van toegankelijkheidsnormen. Als het gaat om inclusie tot digitale interactie - het in staat stellen van burgers om digitale diensten te gebruiken door middel van training, toegang en ondersteuning - is de focus duidelijk minder uitgesproken in de Duitse strategie. Op vlak van toegang stelt de DDS 2025 ambitieuze doelen voor het verbeteren van de breedbanddekking in Duitsland, al verloopt de voortgang traag. De strategie streeft naar de uitbreiding van de glasvezelnetwerken naar landelijke gebieden in 2030 en erkent dat kwalitatieve internettoegang essentieel is voor burgers om gebruik te kunnen maken van online overheidsdiensten: "Alle administratieve diensten moeten digitaal toegankelijk worden gemaakt voor burgers. Daarom hebben alle burgers een gepaste internetverbinding nodig." De geïnterviewde experts beschrijven de situatie van de lage internet- en breedbandpenetratie in Duitsland als kritiek, vooral in landelijke regio's, en merken op dat zonder goede breedbandinfrastructuur veel burgers uitgesloten blijven van het gebruik van digitale toepassingen.

De DDS 2025 benadrukt ook de noodzaak van investeringen in digitale vaardigheden, met als doel dat in 2030 minstens 80% van de bevolking over digitale basisvaardigheden beschikt; een EU-streefdoel inzake digitale basisvaardigheden. De Duitse strategie erkent het belang van digitale vaardigheden voor "participatie en veerkracht van alle burgers, ongeacht leeftijd, geslacht, beperking, sociale situatie en etnische achtergrond." Het ontbreekt echter aan uitgebreide, gerichte doelstellingen en blijft vaag als het aankomt op het bereiken van dit doel, ondanks enkele voorbeelden van bestaande initiatieven, zoals het Digitale Pact voor Ouderen (BAGSO, 2023).

Zowel digitale toegang als digitale geletterdheid worden los gezien van de digitalisering van overheidsdiensten. Experts zijn het erover eens dat deze ontkoppeling problematisch is. Hoewel algemene investeringen in digitale toegang en digitale geletterdheid belangrijk zijn, is er sprake van een aanzienlijke kloof als gaat over het in staat stellen van burgers om gebruik te maken van specifieke digitale overheidsdiensten. Het opleiden van mensen in het gebruik van specifieke toepassingen wordt overgelaten aan liefdadigheidsinstellingen en non-profitorganisaties, in plaats van een gestructureerd onderdeel te zijn van inspanningen die vertrekken vanuit de overheid. De geïnterviewde experts geven het voorbeeld van het trainen van burgers in het gebruik van digitale belastingssystemen, waarvoor meer nodig is dan een basisopleiding in digitale geletterdheid. Dit gebrek aan een duidelijke, allesomvattende strategie betekent dat veel burgers niet de nodige ondersteuning krijgen om effectief gebruik te maken van digitale overheidsdiensten.

Opmerkelijk genoeg heerst er zelfs onder de geïnterviewde experts onduidelijkheid over wat er op de verschillende niveaus en in de verschillende Bundesländer wordt gedaan met betrekking tot digitale toegang en digitale vaardigheden. Als we het bijvoorbeeld hebben over openbare toegangspunten tot digitale toestellen, zien we dat dergelijke inspanningen geen centrale strategie volgen. In de praktijk betekent dit dat men in sommige gemeenten dergelijke toegang op eigen initiatief aanbiedt via het gemeentehuis, terwijl dit niet gebeurt in andere gemeenten. Deze gefragmenteerde aanpak benadrukt de nood aan een meer gecoördineerde aanpak om de toegang tot digitale diensten in verschillende regio's te garanderen. De geïnterviewde experts benadrukken ook het belang van het verhogen van het bewustzijn over digitale overheidsdiensten en wijzen op de nood om burgers te informeren over de voordelen van het gebruik van digitale overheidsdiensten. Ze stellen echter dat er sprake is van een zekere terughoudendheid om te investeren in bewustmakingscampagnes, en dat er vaak geen budget wordt voorzien voor zulke initiatieven.

Het gebrek aan gerichte inspanningen voor inclusie binnen digitale interactie wordt gezien als een gevolg van de technische focus op digitale inclusie. Volgens de geïnterviewde experts worden sociale dimensies, zoals de impact van iemands socio-economische achtergrond op digitale participatie, structureel over het hoofd gezien in de Duitse benadering van inclusie. Hoewel de DDS 2025 de noodzaak van digitale participatie "ongeacht sociale achtergrond" benoemt, zijn de concrete inspanningen die worden beschreven in de strategie vooral gericht op fysieke of cognitieve beperkingen, waarbij sociale factoren worden verwaarloosd. Er is nood aan een holistische strategie om de inclusie tot digitale diensten in Duitsland te verbeteren. Meer dan algemene investeringen in breedbandtoegang of digitale basisvaardigheden is er nood aan gerichte inspanningen die inspelen op de concrete behoeften van burgers, zodat zij effectief gebruik kunnen maken van digitale overheidsdiensten.

## Inclusie zonder digitale interactie

Inclusie zonder digitale interactie is een interessante dimensie in de Duitse casus. Enerzijds verwijst de DDS 2025 niet naar de rol van traditionele kanalen of de verantwoordelijkheid om dienstverlening te bieden aan diegenen die geen gebruik kunnen of willen maken van digitale diensten. Aan de andere kant stellen de geïnterviewde experts dat Duitsland onbedoeld vrij goed presteert in het behoud van niet-digitale alternatieven, simpelweg omdat ze achterlopen in digitale transformatie van dienstverlening.

De geïnterviewde experts benadrukken dat traditionele burgerloketten cruciaal blijven voor de publieke dienstverlening. Ze wijzen op de vele drempels die digitale dienstverlening kunnen opwerpen, zoals moeilijkheden om online afspraken te maken of om telefonisch doorverbonden te worden. Expert 2 stelt echter dat - in tegenstelling tot landen als het Verenigd Koninkrijk, waar veel burgerdiensten volledig online zijn gegaan - Duitsland nog steeds dienstverlening via fysieke kanalen aanbiedt omdat er maar weinig diensten zijn die volledig digitaal beschikbaar zijn. Deze achterstand in de digitale transformatie van dienstverlening zorgt er onbedoeld voor dat burgers nog steeds vrij kunnen kiezen tussen verschillende dienstenkanalen en vaak fysieke toegang hebben tot overheidsdiensten.

In plaats van traditionele kanalen te vervangen, stellen de geïnterviewde experts dat digitale diensten nodig zijn om capaciteit vrij te maken en het bestaande dienstenaanbod te verbeteren. Expert 1 wijst op het personeelstekort in de overheidsadministratie en stelt dat het behoud van een hoog niveau van dienstverlening betekent dat men digitale transformatie zal moeten omarmen. De introductie van digitale diensten kan de druk op traditionele kanalen van dienstverlening helpen verlichten, wat kan leiden tot een efficiëntere werking en kortere wachttijden voor gebruikers. Dit punt beschrijft digitale transformatie als een proces dat traditionele dienstverleningskanalen hoort te ondersteunen, en deze niet hoort te vervangen. De Duitse langetermijnstrategie voor kanaalbeheer blijft echter onduidelijk. Het is onzeker of digitale kanalen worden gezien als vervanging van of aanvulling op traditionele diensten, en de geïnterviewde experts benadrukken dat de strategie moet erkennen dat sommige personen nooit gebruik zullen maken van digitale kanalen.

Tot slot zien de geïnterviewde experts automatisering als een belangrijk onderdeel van de toekomstige digitale transformatie in Duitsland. De huidige inspanningen omvatten vaak het digitaliseren van bestaande processen zonder ze fundamenteel te herontwerpen. Expert 3 stelt dat echte digitale transformatie gericht moet zijn op het stroomlijnen van processen. Daarbij wordt het aantal interacties dat van burgers wordt vereist verminderd door gebruik te maken van beschikbare gegevens en de dienstverlening te automatiseren. Op deze manier zouden geautomatiseerde systemen routinetaken kunnen afhandelen, zoals de automatische registratie van de geboorte van een kind op basis van ziekenhuisgegevens, in plaats van dat burgers formulieren of handtekeningen moeten indienen. Op dit moment is er echter veel

weerstand voor zulke initiatieven, omdat men bepleit dat de expertise en het beoordelingsvermogen van ambtenaren nodig zijn voor de verwerking van zulke bureaucratische taken.

## 4.2 Casus: Estland

### De digitale transformatie van publieke dienstverlening in Estland

Estland wordt beschouwd als een wereldleider op het gebied van digitale transformatie, en met name de digitale transformatie van overheidsdiensten. Het land ontwikkelde al in de jaren 1990 digitale overheidssystemen en heeft geleidelijk aan systemen ontwikkeld voor e-residentie, e-belastingen, digitale handtekeningen en online stemmen (Kattel & Mergel, 2019). Zulke projecten hebben Estland gepositioneerd als een vroege koploper op het gebied van digitaal bestuur, waardoor het land de bijnaam e-Estland heeft gekregen (Sola, 2018). Het is dan ook geen verrassing dat Estland sterk presteert in de DESI 2023, waar het vooral wordt geroemd om zijn geavanceerde digitale overheidsdiensten. In de Digital Government Index 2023 van de OESO staat het op de 6<sup>de</sup> plaats.

Estlands aanpak van digitale transformatie valt op omdat deze verder gaat dan louter de digitalisering van diensten. De Estse visie op digitale transformatie is grotendeels geworteld in de historische context van het land. In tegenstelling tot veel landen die bestaande processen digitaliseren, begon de digitale transformatie van Estland in de context van zijn onafhankelijkheidsproces in 1991, toen nieuwe overheidsprocessen vanaf nul ontwikkeld moesten worden (Velmet, 2020). Dit stelde Estland in staat om, vanaf dag één, volledig nieuwe processen te ontwikkelen met behulp van een digitale strategie. Zoals een geïnterviewde expert opmerkte: "Veel landen hebben niet zo'n nulpunt waarmee je de vorige erfenis kunt weggooien en nieuwe, digitale processen vanaf nul kunt implementeren."

Tegenwoordig zijn bijna alle overheidsdiensten in Estland online beschikbaar; 99% van de diensten is digitaal beschikbaar. Dit maakt Estland een interessante casus voor deze studie. In het licht van het opmerkelijke digitaliseringsniveau van Estland wensen we te begrijpen in welke mate deze digitale diensten inclusief zijn en hoe de Estse benadering van digitale inclusie er in de praktijk uitziet. Om dit te doen, hebben we de Digitale Agenda 2030 (DA 2030) geanalyseerd en experts geïnterviewd die meewerken aan de digitale transformatie van overheidsdiensten.

### De rol van inclusie in de Estse aanpak van de digitale overheid

Als we de positie van Estland in de Digital Government Index van de OESO nader bekijken, zien we dat het land op verschillende vlakken uitblinkt, maar dat de Estse aanpak van digitale inclusie nader onderzoek verdient. Ondanks een reputatie als wereldleider op het gebied van de digitalisering van overheidsdiensten, staat Estland niet op de eerste plaats in de Digital

Government Index. Interessant genoeg komt dit deels omdat Estland lager scoort op criteria zoals openheid en gebruiksvriendelijkheid, waar het land net iets boven het gemiddelde presteert en op de 17<sup>de</sup> plaats eindigt. In lijn met deze observatie merkt één van de geïnterviewde experts op dat inclusie niet de initiële focus was bij de digitale transformatie van Estland. Deze expert stelt dat "onze eerste digitale dienst de online belastingaangifte was. Waarom? Omdat dit het enige inkomen van je overheid is. Dus wil je het zo veel en zo snel mogelijk innen." Deze pragmatische aanpak heeft mogelijks van meet af aan efficiëntie en het genereren van inkomsten geprioriteerd boven inclusie.

In de casus van Estland overheerst het discours rond digitale transformatie met het idee van inclusie als gevolg van digitalisering, waarbij men beargumenteert dat de digitalisering van diensten toegankelijkheidsdrempels kan verhelpen. In de DA 2030 wordt gesteld dat digitale middelen de toegankelijkheid van overheidsdiensten vergroten en wordt benadrukt dat "slimme oplossingen [...] ons in staat stellen kloven te dichten en iedereen op de vereiste manier te ondersteunen". Eén van de geïnterviewde experts stelt dat digitale diensten de inclusie verbeteren in het licht van bijvoorbeeld de geografie en linguïstische context van Estland. Omdat er in veel afgelegen dorpen geen overheidsinstellingen zijn, hoeven mensen zich minder vaak fysiek te verplaatsen wanneer zij gebruik maken van digitale kanalen voor dienstverlening, waardoor zij toegang krijgen tot diensten zonder bijvoorbeeld een dag vrij te hoeven nemen van hun werk. Bovendien stellen de geïnterviewde experts dat digitale diensten de toegankelijkheid vergroten voor de Russischtalige bevolking van Estland, die vaak geen toegang hebben tot dienstverlening in het Russisch wanneer ze overheidskantoren fysiek bezoeken. Deze benadering van digitale transformatie lijkt dus gevormd te zijn door een groot gevoel van techno-optimisme (Königs, 2022).

Interessant is dat de DA 2030 expliciet de 'digitale kloof' vermeldt, maar deze eerder beschrijft als een mogelijk toekomstscenario dan als een bestaande realiteit. Bovendien wordt de digitale kloof omschreven als een mogelijke "toename van het aantal niet-gebruikers en sceptici," die eerder het gevolg is van een gebrek aan vertrouwen en bewustzijn dan van een gebrek aan vaardigheden of toegang. Zoals we zullen zien, suggereert deze conceptualisering van de digitale kloof dat fundamentele kwesties zoals digitale geletterdheid en toegang worden gezien als problemen die al werden verholpen. Desalniettemin erkent de DA 2030 de moeilijkheden die bepaalde groepen ondervinden - mensen met gebrek aan vaardigheden, mensen met speciale behoeften en buitenlanders - en belooft het gelijke kansen te bieden voor deelname aan de digitale samenleving. Ondanks de algemene doelstelling om inclusie in digitale dienstverlening te garanderen, ontbreekt het in de strategie aan voldoende voorbeelden voor de concrete uitvoering van deze beloften.

## **Inclusie binnen digitale interactie**

Waar de DA 2030 concrete verwijzingen maakt naar inclusie, hebben deze betrekking op de dimensie van inclusie binnen digitale interactie, en wordt benadrukt dat alle digitale overheidsdiensten moeten voldoen aan toegankelijkheidsprincipes. Concreet beschrijft de strategie het belang om "rekening te houden met de noden van alle mensen" door middel van gebruikersgericht en menscentraal ontwerp. De DA 2030 treedt zelf niet in detail over hoe men dit zal verwezenlijken. Dit wordt geïmplementeerd door de toepassing van de toegankelijkheidsrichtlijnen zoals de "Wet Toegankelijkheid Producten en Diensten" (Estonian Government, 2022), die is gebaseerd op Europese wetgeving. Naast de gebruikelijke elementen, zoals het gebruik van technologie om geschreven informatie om te zetten in gesproken informatie, of de toepassing van aangepaste lettergrootten en kleurenschema's, legt de Estse regelgeving de nadruk op taal. Taaltoegankelijkheid is een essentieel onderdeel van deze wetgeving, en zorgt ervoor dat diensten beschikbaar zijn in het Ests, Engels en Russisch, om zo tegemoet te komen aan de taalkundige diversiteit in het land.

In plaats van zich prioritair te richten op personen met een beperking, legt de DA 2030 de nadruk op algemeen gebruiksvriendelijk en intuïtief ontwerp. De DA 2030 stelt expliciet dat "het vaak moeilijk is om te begrijpen waar je informatie kunt vinden over of hoe je een bepaalde dienst kunt gebruiken. Digitale communicatie met de staat vereist een goed niveau van digitale geletterdheid, maar dit zou niet zo moeten zijn." Het doel is dus om de vereisten op het gebied van kennis en vaardigheden te verlagen door het ontwerp van meer intuïtieve interfaces. Een deel van deze aanpak is gestoeld op het belang van continuïteit. Zoals één van de geïnterviewde experts uitlegt, vinden gebruikers nieuwe systemen aanvankelijk een uitdaging, maar worden zij na verloop van tijd vaardiger in het navigeren van deze systemen. Daarom is het essentieel om een consistent ontwerp van de digitale interfaces te behouden. In plaats van radicale veranderingen door te voeren in het ontwerp van overheidswebsites en -toepassingen, benadrukt de strategie dat het belangrijk is om geleidelijke aanpassingen te maken, zodat gebruikers kunnen wennen aan het systeem zonder dat ze deze telkens opnieuw moeten leren gebruiken. Dankzij deze aanpak worden gebruikers comfortabeler en vaardiger in het gebruik van digitale diensten.

De meest opmerkelijke inspanning in Estland rond het verbeteren van toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid is de ontwikkeling van 'Bürokratt.' Dit is een op artificiële intelligentie (AI) gebaseerde virtuele assistent voor burgers. In navolging van de traditie om nieuwe technologieën in een vroeg stadium te implementeren, is Estland van plan om de toegankelijkheid van de overheidsdienstverlening te verbeteren door middel van verdere digitalisering. Het doel van Bürokratt is om publieke en informatiediensten te consolideren in één gebruiksvriendelijke chatbotinterface, die beschikbaar zal zijn via chat of spraaktechnologieën. Zoals één van de geïnterviewde experts uitlegt, is het de bedoeling dat burgers moeiteloos kunnen communiceren met de overheid door simpelweg te zeggen: "Hé, Bürokratt, ik moet mijn belastingen aangeven." Het doel is niet alleen om de

gebruiksvriendelijkheid te verbeteren, maar ook om de navigatie tussen verschillende diensten eenvoudiger te maken. Daardoor zou er minder kennis van processen en minder digitale vaardigheden nodig zijn om administratieve taken uit te voeren. Een dergelijke aanpak heeft het potentieel om verder te gaan dan de dimensie van inclusie binnen digitale diensten, en maakt tot op zekere hoogte een inclusie zonder digitale interactie mogelijk. Burgers zullen bijvoorbeeld via sms of telefoon met Bürokratt kunnen communiceren, wat de bredere toegang tot digitale diensten mogelijk zou kunnen maken zonder dat hier digitale interactie voor nodig is. Hoewel een innovatief project zoals Bürokratt potentieel heeft voor inclusie, brengt het ook nieuwe uitdagingen met zich mee. Het gebruik van AI of virtuele assistenten roept vragen op over de transparantie en aansprakelijkheid van overheidsdienstverlening. Bovendien vereist de interactie met een chatbot, zelfs via telefoon of sms, nog steeds een zeker niveau van digitale geletterdheid en kritisch begrip van digitale toepassingen. Hoewel zulke innovatieve projecten mogelijkheden bieden voor inclusie, zullen deze gepaard moeten gaan met een allesomvattende digitale-inclusiestrategie.

Wat opvalt bij de verschillende inspanningen in Estland die betrekking hebben op de dimensie van inclusie binnen de digitale interactie, is dat deze niet worden opgezet vanuit de lens van inclusie. We zien eerder dat toegankelijke en gebruiksvriendelijke digitale diensten worden gezien als de sleutel tot de tevredenheid van gebruikers. We merken op dat het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid beschouwd wordt als een motivatie voor het gebruik van digitale diensten. Hoewel enkele geïnterviewde experts beweren dat het resultaat hetzelfde is, namelijk dat een gebruiksvriendelijker ontwerp de toegang voor iedereen verbetert, roept deze overheersende focus op gebruiksvriendelijkheid de vraag op in welke mate er ook rekening wordt gehouden met de specifieke noden van kwetsbare groepen.

### **Inclusie tot digitale interactie**

De DA 2030 van Estland verwijst in mindere mate naar de dimensie van inclusie binnen digitale interactie, en lijkt ervan uit te gaan dat de belangrijkste problemen op het gebied van vaardigheden en toegang al voldoende werden verholpen. De DA 2030 stelt dat "de digitale basiskennis van de inwoners voldoende is om het internet op grote schaal te gebruiken" en dat "de noodzaak om 'mensen naar het internet te lokken' steeds kleiner wordt." Dit perspectief suggereert een hoog niveau van vertrouwen in de bestaande digitale basiskennis en connectiviteit.

Eén van de geïnterviewde experts beschrijft dat Estland massaal heeft geïnvesteerd in digitale geletterdheidsprogramma's vanaf het begin van de digitale-transformatieprocessen in de jaren 1990. Het Tiger Leaproject, bijvoorbeeld, integreerde digitale vaardigheden in de lesprogramma's van scholen en voorzag scholen van moderne computertechnologie en internettoegang. Het doel was om de basis te leggen voor de geavanceerde digitale

samenleving van Estland (Aru-Chabilan, 2020). Het 'Look at World-project,' dat liep in het begin van de jaren 2000 breidde de initiatieven rond digitale geletterdheid uit naar volwassenen en ouderen door het aanbieden van gratis cursussen met vrije toegang.

Hoewel deze initiatieven buitengewoon waren in hun reikwijdte en vroege timing, gaat de veronderstelling dat digitale vaardigheden niet langer een probleem zijn voorbij aan het evoluerende landschap van digitale technologie. Bovendien kan men, ondanks hoge percentages digitale geletterdheid, niet uitgaan van het idee dat elke burger even digitaal vaardig is. In de DA 2030 wordt gewezen op de nood aan verdere investeringen in digitale vaardigheden, al ligt de nadruk hier op "hogere vaardigheden" en op het "chronisch gebrek aan voldoende ICT-specialisten." De ontwikkeling van de digitale basisvaardigheden van de bevolking wordt daarentegen voorgesteld als een voldongen feit, ook al laat de DESI 2023 veel ruimte voor verbetering zien. Er wordt erkend dat "up-to-date digitale vaardigheden" nodig zijn om burgers "nog beter gebruik te laten maken van diensten na de sprong voorwaarts in de ontwikkeling van de digitale overheid." Openbare bibliotheken spelen hier een centrale rol in het bieden van leermogelijkheden, vooral in afgelegen gebieden waar overheidsinstellingen vaak geen fysieke aanwezigheid hebben. Zoals één van de geïnterviewde experts uitlegt, bieden openbare bibliotheken cursussen rond digitale vaardigheden aan, waarbij inwoners, inclusief ouderen, worden geholpen om computers en verschillende digitale diensten te leren gebruiken.

Wat betreft toegang, zien we ook de vooronderstelling dat connectiviteitsproblemen grotendeels zijn opgelost. De geïnterviewde experts stellen dat connectiviteit "niet het belangrijkste obstakel is waarom mensen geen gebruik maken van deze diensten, nu 95-98% van Estland beschikt over betaalbare 4G-netwerken." In de DA 2030 wordt erkend dat er meer moet worden gedaan om universele toegang te garanderen en dat de verspreiding van glasvezelnetwerken moet worden versterkt.

Met betrekking tot het stimuleren van burgers om de overstap te maken naar digitale diensten, lijkt de voornaamste focus in de Estse casus te liggen op motivatie. Zoals één van de geïnterviewde experts opmerkt, "richten veel overheden zich alleen op het aanleren van digitale vaardigheden. Maar willen mensen die vaardigheden wel leren? Wat is voor hen de motivatie om uw digitale toepassingen te gebruiken?" Hier lijkt de strategie van Estland een 'wortel-en-stok' aanpak te volgen, waarbij de concrete voordelen van het gebruik van digitale diensten worden gepromoot, terwijl het gebruik van traditionele kanalen actief wordt ontmoedigd. Het digitale belastingaangifteproces gaat bijvoorbeeld gepaard met een extra laag van dienstverlening, omdat de belastingformulieren vooraf zijn ingevuld en minder informatie van de gebruiker vereisen. Bovendien krijgen burgers die hun belastingformulier digitaal invullen een financiële prikkel, omdat zij hun teruggave binnen 5 à 10 dagen ontvangen, terwijl dit proces 6 à 10 maanden kan duren bij de belastingaangifte op papier. Naast het stimuleren van burgers via dergelijke voordelen, zien we dat de motivatie niet



alleen wordt gestimuleerd door de digitale diensten aantrekkelijker te maken, maar ook door de traditionele kanalen actief minder aantrekkelijk te maken, zoals we in de volgende paragraaf zullen zien.

### **Inclusie zonder digitale interactie**

Als het gaat om de dimensie van inclusie zonder digitale interactie, leidt de grootschalige digitalisering van Estse overheidsdiensten tot belangrijke inzichten. Ondanks bezorgdheden over digitale uitsluiting, worden traditionele kanalen als minder inclusief beschouwd dan digitale kanalen. Eén van de geïnterviewde experts benadrukt de afwezigheid van fysieke kantoren in landelijke delen van het land, de noodzaak om te reizen en vrij te nemen van het werk, evenals de taalproblemen die gepaard gaan met traditionele diensten. De prioriteit voor digitale diensten wordt met andere woorden gerechtvaardigd als een meer inclusieve aanpak.

Toch erkennen experts dat de digitale transformatie van Estland meer is ingegeven door noodzaak dan door het principe van inclusie. Zoals één van de geïnterviewde experts opmerkt: "Ons probleem vanaf het begin is dat, als klein land, één Estse ambtenaar het werk moet doen van drie of vier van hun Europese collega's om dezelfde dienst aan te bieden". Er wordt erkend dat niet iedereen altijd gebruik zal kunnen of willen maken van digitale diensten, en de geïnterviewde experts benadrukken dat Estland vrije keuze biedt als het gaat om het gebruik van traditionele kanalen. De geïnterviewde experts erkennen dat een aantal burgers, waaronder jongere generaties, nog steeds de voorkeur geven aan fysieke diensten en benadrukken dat burgers nog steeds toegang hebben tot niet-digitale kanalen. Ondanks de belofte van vrije keuze zien we dat traditionele kanalen actief minder aantrekkelijk worden gemaakt om mensen in de richting van digitale kanalen te duwen. Daarnaast brengt het gebruik van fysieke dienstverlening vaak hogere kosten met zich mee voor de burgers, die gerechtvaardigd worden door de extra kosten van het personeel. Vanuit het perspectief van inclusie is deze aanpak zeer problematisch; in plaats van traditionele kanalen te behandelen als een fundamenteel element van inclusieve dienstverlening, lijken ze steeds vaker ontworpen te worden op een manier die het gebruik van digitale alternatieven aanmoedigt. Dit gaat ervan uit dat het niet gebruiken van digitale overheidsdiensten uitsluitend een kwestie is van voorkeur. Burgers extra laten betalen voor traditionele diensten laat dan ook zien dat de strategie niet gericht is op echte inclusie, maar eerder op het bevorderen van het gebruik van digitale kanalen.

De DA 2030 verwijst niet naar niet-digitale dienstverlening of traditionele kanalen voor dienstverlening. In plaats daarvan, ligt de nadruk op het potentieel van geautomatiseerde digitale oplossingen. Hoewel initiatieven zoals Bürokratt burgers betere toegang kunnen verschaffen tot digitale diensten zonder een directe interactie met digitale interfaces,

vervangen dergelijke technische oplossingen geen menselijke interactie, noch een echt vrije kanaalkeuze.

## 4.3 Casus: Nederland

### De digitale transformatie van publieke dienstverlening in Nederland

Wat betreft de digitalisering van overheidsdiensten, heeft Nederland altijd sterk gepresteerd op internationale ranglijsten. In de DESI van 2023 scoort Nederland hoog op de indicatoren met betrekking tot digitale overheidsdiensten. 97% van de internetgebruikers maakt gebruik van digitale overheidsdiensten, waarmee Nederland ver boven het Europese gemiddelde staat (Europese Commissie, 2023). Ondanks deze hoge scores staat Nederland, net als alle andere landen, voor een aantal uitdagingen bij de digitale transformatie van overheidsdiensten. De OESO wijst bijvoorbeeld op de nood aan sterkere coördinatie en integratie van digitale diensten op verschillende overheidsniveaus, met als doel om versnippering te voorkomen en de gebruikerservaring van burgers te verbeteren.

Voor de Nederlandse casus analyseerden we de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren 2024, dat de digitale transformatie van de Nederlandse overheidsdiensten vormgeeft. Daarnaast hebben we twee experts op het gebied van digitale overheid geïnterviewd.

### De rol van inclusie in de Nederlandse aanpak van de digitale overheid

De Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren 2024 behandelt de kwestie van digitale inclusie voornamelijk vanuit het perspectief van inclusie tot digitale interacties. In de inleiding wordt de belangrijkste doelstelling als volgt beschreven: "Iedereen kan *meedoen* in het digitale tijdperk." Dit perspectief wordt benadrukt wanneer de agenda de volgende vragen stelt: "In welke digitale wereld willen we leven? Hoe zorgen we dat iedereen de digitale wereld kan vertrouwen en hoe borgen we dat iedereen mee kan doen?"

Volgens de twee geïnterviewde experts werd de focus op de ondersteuning van burgers bij het gebruik van digitale diensten een belangrijk onderwerp in Nederland rond 2016, onder het bewind van de toenmalige staatssecretaris voor Digitalisering, Raymond Knops. Tijdens deze periode groeide het besef binnen de overheid dat de uitdagingen op het gebied van digitale inclusie niet vanzelf opgelost zouden worden en dat verschillende groepen worden geconfronteerd met hardnekkige drempels voor het gebruik van digitale diensten. Eén van de geïnterviewde experts beschrijft hoe de belastingdienst in deze periode begon met het aanbieden van ondersteuning aan burgers in openbare bibliotheken, met het oog op de ontwikkeling van hun digitale vaardigheden. Tijdens dit project groeide binnen de overheid het bewustzijn over het afnemende aantal ondersteuningslocaties en de behoefte aan toegankelijke hulp voor burgers.

Van de vijf sporen van de Werkagenda - participatie, vertrouwen, regie, digitale overheid en het Caribisch deel van het Koninkrijk - behandelt het spoor 'participatie' op de meest expliciete wijze het thema van inclusie. Dit spoor benadrukt drie hoofdprioriteiten, met als belangrijkste het vergroten van digitale vaardigheden en kennis. De Werkagenda benadrukt het belang van digitale vaardigheden als een centrale basis, met als argument dat "iedereen moet mee kunnen doen aan het digitale leven. Dit komt allereerst voort uit voldoende vaardigheden en kennis." Deze focus sluit aan bij de algemene nadruk die in de agenda wordt gelegd op het gebruik van digitale diensten door burgers.

Het is opmerkelijk dat de Werkagenda niet expliciet verwijst naar de term digitale inclusie; in plaats daarvan ligt de nadruk in de Werkagenda op de "digitale weerbaarheid" van burgers. Digitalisering wordt niet voorgesteld als een factor die inherent zorgt voor de uitsluiting of inclusie van burgers, maar als een onvermijdelijk proces waaraan iedereen zich moet aanpassen. In plaats van expliciet te streven naar de digitale inclusie van burgers door middel van hun digitale dienstverleningsstrategie, ziet de Werkagenda voldoende digitale vaardigheden ook als een noodzakelijke voorwaarde voor veerkracht in een digitale context. Als het gaat om dienstverlening, legt de Werkagenda de nadruk op het belang van administratieve vereenvoudiging en de gebruiksvriendelijkheid van diensten. Beide zaken kunnen zorgen voor een verhoogd vertrouwen in het digitale dienstenaanbod van de overheid. De voorgestelde oplossingen zijn eerder gericht op het herontwerpen van dienstenprocessen om deze eenvoudiger en gebruiksvriendelijker te maken, dan op de digitale aspecten van dienstverlening. Het onderliggende doel om het vertrouwen te vergroten door het gebruik van digitale diensten intuïtiever en toegankelijker te maken, is sterk gerelateerd aan het creëren van een inclusieve digitale omgeving, zonder het specifiek te benoemen als inclusie.

Ondanks de primaire focus van de agenda op inclusie tot digitale interactie, richt Nederland zich ook op inclusie binnen en zonder digitale interactie, zoals we in de volgende paragrafen zullen zien.

### **Inclusie binnen digitale interactie**

Over het algemeen is de dimensie van inclusie binnen digitale interactie minder uitgesproken in de Werkagenda. Het document belooft "toegankelijke en ontzorgende digitale overheidsdienstverlening" te leveren en verwijst enkele keren expliciet naar toegankelijkheidsnormen en gebruiksvriendelijkheid. Het document bevat enkele doelen en werkpunten die onder de benadering van inclusie binnen digitale interactie vallen. Zo is één van de doelen dat "publieke dienstverlening gebruiksvriendelijk, begrijpelijk, transparant en toegankelijk [is] voor iedereen, zowel digitaal als niet-digitaal." Concreter stelt de Werkagenda als doel het "verbeteren van gebruiksvriendelijkheid, begrijpelijkheid en de naleving van de wettelijke verplichting op digitale toegankelijkheid." Om dit doel te

verwezenlijken zal er worden ingezet op het gebruik van een toetsingskader inclusieve dienstverlening, de ontwikkeling van een modellenbank met begrijpelijke teksten en voorbeeldbrieven voor overheidscommunicatie, en de doorontwikkeling van hulpmiddelen voor ambtenaren op het gebied van begrijpelijke taal.

Al bij al zijn vermeldingen van toegankelijkheidsnormen schaars in de Werkagenda; dit kan te wijten zijn aan het feit dat webtoegankelijkheid voor overheidsdiensten elders werd vastgelegd. De EU Web Accessibility Directive is vertaald naar nationale wetgeving via het Tijdelijk Besluit Digitale Toegankelijkheid Overheid (BZK, 2018). Dit Besluit schrijft voor dat alle websites en mobiele toepassingen van de overheid moeten voldoen aan de WCAG-normen. Om naleving af te dwingen heeft Nederland controlemechanismen ingesteld. Toch is de afwezigheid van verwijzingen naar webtoegankelijkheid in de Werkagenda opmerkelijk, in vergelijking met de andere casussen in deze studie. Hoewel de webtoegankelijkheid van digitale overheidsoplossingen geen prominente plaats krijgt in de Werkagenda, benadrukken de geïnterviewde experts dat webtoegankelijkheid in de praktijk een belangrijk deel vormt van hun werk. Eén van de geïnterviewde experts stelt dat als "iedereen moet kunnen deelnemen aan digitalisering, alles wat we digitaal doen toegankelijk, gemakkelijk en begrijpelijk moet zijn voor iedereen." De geïnterviewde experts stellen dat er steeds meer aandacht is voor de webtoegankelijkheid van overheidswebsites, inclusief voor het gebruik van duidelijke taal en het verbeteren van de gebruiksvriendelijkheid. Maar, zoals één van de geïnterviewde experts opmerkt, is dit is een relatief recente ontwikkeling en "zit het nog steeds niet ingebakken in het DNA" van het ontwerpen van digitale overheidsdiensten in Nederland.

In plaats van de nadruk te leggen op technische gebruiksvriendelijkheid en naleving van toegankelijkheidsnormen, lijkt de benadering van inclusie binnen digitale interactie in de Werkagenda eerder gericht op het vergroten van het vertrouwen en de vereenvoudiging van overheidsdiensten. Het overkoepelende doel lijkt te zijn om de last voor burgers te verminderen door algemene processen eenvoudiger en gebruiksvriendelijker te maken, in plaats van diensten louter technisch toegankelijk te maken. Hoewel men vraagtekens kan plaatsen bij de relatief beperkte aandacht voor toegankelijkheidsdoelstellingen in de Werkagenda, heeft dit bredere perspectief op de transformatie van dienstverlening zijn eigen potentieel. Meer dan ervoor te zorgen dat digitale diensten voldoen aan toegankelijkheidsnormen, benadrukt de Nederlandse Werkagenda de nood aan het bevorderen van het vertrouwen en de participatie van burgers. Zoals één van de geïnterviewde experts stelt, heeft dit te maken de manier waarop de informatie van de overheidsdiensten "onder de motorkap" is georganiseerd en hoe diensten meer geïntegreerd kunnen worden. De Werkagenda verwijst inderdaad naar onderzoek waaruit blijkt dat complexiteit het belangrijkste knelpunt is bij het gebruik van digitale diensten. Omdat mensen meestal met meerdere openbare dienstverleners moeten communiceren en het moeilijk vinden om de juiste informatie te vinden, ligt de nadruk van de Werkagenda op

het vereenvoudigen en integreren van de dienstverlening. Daarom roept de Werkagenda op tot transformatie van overheidsdiensten, met een focus op het perspectief van de leefomgeving van mensen in plaats van op de organisatie van de overheid. Meer dan technische overwegingen, zien we daarom de doelstelling om processen substantieel te transformeren en te vereenvoudigen, los van digitale elementen.

### **Inclusie tot digitale interactie**

Zoals we eerder beschreven, is de dimensie van inclusie tot digitale interactie de meest aanwezige dimensie in de Werkagenda. De Werkagenda benadrukt verschillende keren de nood om ervoor te zorgen dat "iedereen kan deelnemen aan de digitale wereld." Dit toont een sterke focus op het integreren van burgers tot digitale interacties, met als doel om burgers om te vormen tot actieve gebruikers van digitale diensten. Interessant genoeg beschrijft de Werkagenda dit ook als iets dat "buiten onze landsgrenzen" wordt bepaald. Dit stelt digitale transformatie niet voor als een actief project van de (nationale) overheid, maar als een proces dat zich voltrekt, min of meer oncontroleerbaar, en waar burgers en de overheid in moeten meegaan. Als gevolg hiervan wordt het volgen van de digitale transitie afgeschilderd als een onvermijdelijke noodzaak voor burgers.

Een ander opvallend element in de Werkagenda is het feit dat veel van de traditionele aspecten van digitale inclusie, zoals toegang en connectiviteit, vooral worden benadrukt in de vijfde pijler van de agenda, die zich specifiek richt op het Caribische deel van het Koninkrijk. De Werkagenda benadrukt de noodzaak om ervoor te zorgen dat meer mensen in Caribisch Nederland toegang hebben tot betaalbare en stabiele internetverbindingen, openbare Wi-Fi-punten en adequate apparaten. Dit houdt in dat problemen met toegang tot internet of digitale toestellen in Nederland grotendeels als opgelost worden beschouwd en dat er hieromtrent voornamelijk uitdagingen bestaan in de Caribische deel van het Koninkrijk. Hoewel Nederland inderdaad een hoge graad van internetdekking heeft, dringt de DESI 2023 erop aan om verdere inspanningen te doen gericht connectiviteit (European Commission, 2023b)

De grootste focus van de Werkagenda ligt op het verbeteren van de digitale vaardigheden van burgers. Het uiteindelijke doel is dat iedereen kan deelnemen aan de digitale samenleving, en digitale vaardigheden worden gezien als de sleutel tot deze uitdaging, aldus de Werkagenda. Het document schetst verschillende specifieke doelen om ervoor te zorgen dat alle burgers de digitale vaardigheden hebben die nodig zijn om zelfstandig deel te nemen aan de digitale samenleving. Er wordt ook gewezen op het belang van digitale geletterdheid bij kinderen en jongeren, om ervoor te zorgen dat zij de school verlaten met de nodige digitale vaardigheden. Daarnaast is het de bedoeling dat burgers inzicht krijgen in de kansen en risico's van opkomende technologieën.

Concreet benadrukt het document ook de noodzaak om te blijven investeren in toegankelijke informatiepunten waar burgers hulp en ondersteuning kunnen zoeken, waarbij de nadruk vooral ligt op het bieden van leermogelijkheden. De geïnterviewde experts zijn het erover eens dat het bestaan van opleidingsmogelijkheden en, in het bijzonder, van fysieke ondersteuningspunten een centraal onderdeel van de strategie vormt. Concreet worden zogenaamde IDO's (Informatiepunten Digitale Overheid), die hulp en ondersteuning bieden bij het gebruik van digitale diensten, als cruciaal beschouwd. Zoals één van de geïnterviewde experts opmerkt: "Als iedereen bij moet kunnen blijven, betekent dat ook dat iedereen bij moet kunnen blijven op een manier die bij hem past, en dat kan een IDO zijn."

De geïnterviewde experts erkennen dat er een uitgebreid aanbod is van cursussen voor digitale vaardigheden en het gebruik van digitale diensten, die grotendeels worden aangeboden via de IDO's. Ze vragen zich echter af of dit volstaat en merken op dat mensen misschien wel leren hoe ze specifieke digitale hulpmiddelen zoals DigiD, het digitale identificatiesysteem, moeten gebruiken, maar dat er verder nog drempels bestaan om effectief te kunnen interageren met overheidsdiensten. Zoals één van de geïnterviewde experts stelt: "Dan pas begint het contact met de overheid en dan zijn er nog grote stappen te nemen." Dit geeft aan dat er, ondanks stappen ter bevordering van digitale inclusie, behoefte is aan continue en uitgebreide ondersteuning voor burgers die in contact komen met digitale overheidsdiensten.

### **Inclusie zonder digitale interactie**

In de hoofdlijnen van de Werkagenda lijkt inclusie zonder digitale interactie geen sterke focus te zijn. Als we echter kijken naar de specifieke doelstellingen van de Werkagenda, komt deze dimensie wel verschillende keren voor. De Werkagenda benadrukt bijvoorbeeld het belang van kanaalkeuze en van fysieke contactpunten zoals IDO's, al blijft het hoofddoel van de Werkagenda de ondersteuning van burgers bij het gebruik van digitale diensten.

Wat kanaalkeuze betreft, benadrukt het document het belang van "het evenwicht bewaren" tussen digitale en niet-digitale diensten. De Werkagenda beschrijft het belang van het opbouwen van "inclusieve en naadloze overheidsdiensten door het stimuleren van een omnikanaalbenadering". Concreet verwijst het document naar de 'click-call-face'-aanpak, een aanpak die volgens de geïnterviewde experts werd gehanteerd sinds 2016. Click-call-face is een voorbeeld van multikanaaldienstverlening waarbij burgers diensten online, telefonisch of persoonlijk kunnen bereiken. De geïnterviewde experts stellen echter dat de oorspronkelijke benadering van click-call-face voorrang gaf aan digitale dienstverlening, boven telefonische of persoonlijke dienstverlening. De geïnterviewde experts stippen echter aan dat er, vanuit de overheid, de voorbije jaren een voorkeur leek te bestaan voor digitale kanalen vanwege de kosten en efficiëntie. Daarbij stellen zij dat de focus "zoveel mogelijk [ligt op] de klik, want dat is goedkoop, snel en gemakkelijk. Je kunt nog steeds bellen als het

nodig is, en als het echt nodig is kun je langskomen. Maar dat soort [informatie] was ook heel verborgen op websites." Als informatie over telefonische en fysieke contactpunten actief minder zichtbaar wordt gemaakt, kunnen we stellen dat de integratie van deze kanalen niet in de eerste plaats wordt geleid door inclusie, maar vooral omwille van kostenefficiëntie voor de aanbieder. De geïnterviewde experts geven aan dat in de voorbije jaren wel het besef is gegroeid dat er nood is aan het voorzien van gelijkwaardig toegang tot deze verschillende kanalen van de dienstverlening. De geïnterviewde experts zien vergelijkbare patronen als het gaat om de gebruiksvriendelijkheid van traditionele dienstverlening en stellen dat "de toegang tot de overheid eigenlijk volledig gedigitaliseerd is, omdat je een DigiD nodig hebt om een overheidstaak uit te voeren." Hoewel het technisch mogelijk is om toegang te krijgen tot diensten zonder een DigiD, voegen de experts eraan toe dat "je dat eigenlijk niet wilt doen," omdat processen te ingewikkeld en tijdrovend zijn. De geïnterviewde experts zijn het erover eens dat, hoewel het digitale het primaire kanaal moet zijn, er voldoende middelen moeten worden toegewezen aan telefonische en fysieke dienstverlening om inclusie te garanderen.

Eén van de geïnterviewde experts benadrukt dat deze kanalen beschouwd moeten worden als een integraal onderdeel van digitale inclusie. Als volledige participatie van alle burgers het doel is, blijft het belangrijk om toegankelijke niet-digitale opties te behouden. Zoals een andere geïnterviewde expert stelt: "Alles wat we digitaal doen, moet toegankelijk zijn voor iedereen. Dit houdt ook in dat we ervoor moeten zorgen dat mensen op een andere manier kunnen participeren als ze dat niet digitaal kunnen." Dit betekent niet alleen dat er alternatieve kanalen moeten zijn, maar ook dat deze niet worden verwaarloosd in termen van kwaliteit en toegankelijkheid, bijvoorbeeld door belmogelijkheden te bieden zonder buitensporige wachttijden. In het geval van Nederland benadrukken de geïnterviewde experts dat deze aanpak in lijn is met de zogenaamde 'zorgplichtwet', die voorschrijft dat burgers passende ondersteuning moeten krijgen bij de toegang tot diensten. De Wet modernisering elektronisch bestuur 2024 (Wmebv) (BZK, 2024b) introduceerde een wet voor bestuursorganen om te zorgen voor passende ondersteuning voor burgers. Dit omvat ook fysieke contactmogelijkheden, waarbij de insteek dat diensten toegankelijk moeten zijn voor alle burgers wordt versterkt. Deze lens van 'zorgplicht' is een interessant voorbeeld, omdat een dergelijk perspectief aantoont dat het beheer en de integratie van verschillende kanalen in de eerste plaats niet moet worden geleid door kostenefficiëntie voor de aanbieder, maar door de garantie van toegang tot dienstverlening voor alle burgers.

Om ervoor te zorgen dat burgers toegang kunnen krijgen tot diensten zonder gebruik te hoeven maken van digitale technologieën, is een ander tastbaar voorstel in de Werkagenda het gebruik van volmachten. Concreet stelt de Werkagenda dat mensen die geen gebruik kunnen of willen maken van digitale diensten, anderen hiervoor moeten kunnen "machtigen en zich digitaal laten vertegenwoordigen voor alle dienstverlening." We bespraken echter

reeds in hoofdstuk 2.4 dat deze aanpak zijn eigen uitdagingen met zich meebrengt, vooral op het gebied van verantwoording en zeggenschap.

De geïnterviewde experts voegen toe dat het tot slot interessant is dat het regeerakkoord uit 2024 het belang van persoonlijk contact met burgers benadrukt. Dit contact wordt niet expliciet gekoppeld aan digitale zaken, maar eerder aan het verhogen van de zichtbaarheid van de overheid. Of en hoe deze beschrijving in het regeerakkoord de aanpak van digitale transformatie in Nederland zal mee vormgeven of veranderen, valt nog af te wachten.

## 4.4 Casus: Vlaanderen

### De digitale transformatie van publieke dienstverlening in Vlaanderen

België heeft gestage vooruitgang geboekt op het vlak van de digitalisering van overheidsdiensten, zoals blijkt uit de DESI 2023 en de OESO-beoordelingen. In de DESI 2023 scoort België bovengemiddeld: 88% van de internetgebruikers maakt gebruik van digitale overheidstoepassingen en 81% van de openbare diensten is online beschikbaar. Het DESI-rapport benadrukt de sterke punten van België op het gebied van connectiviteit en digitale vaardigheden, hoewel er nog steeds ruimte is voor verbetering in de integratie van geavanceerde digitale technologieën en diensten. In de OESO Digital Government Index toont België sterke capaciteiten op het gebied van digitale dienstverlening, maar moet het vermogen van de overheid om te anticiperen op de noden van gebruikers en het proactieve vermogen van dienstverleners verder verbeteren. Voortbouwend op de DESI 2023, voerde de Vlaamse Overheid in 2023 onderzoek uit naar het presteren van de Vlaamse digitale overheid (van der Linden, Dogger, & Boerdijk, 2024). In dit onderzoek, dat de Vlaamse Overheid uitvoert sinds 2020, ligt de focus op het aspect 'digitale publieke diensten.' Daaruit blijkt dat Vlaanderen, wat betreft de online beschikbaarheid van overheidsdiensten voor burgers en ondernemers, de zesde positie zou behalen in de DESI-ranking.

Voor de casus van Vlaanderen analyseerden we de 'Vlaamse Dienstverleningsstrategie voor de Vlaamse overheden,' dat werd uitgegeven door het agentschap Digitaal Vlaanderen. Dit document dient als strategische gids voor de digitale transformatie bij Vlaamse en lokale overheden. Daarnaast voerden we interviews met twee experts die betrokken waren bij de ontwikkeling van de strategie.

### De rol van inclusie in de Vlaamse aanpak van de digitale overheid

De Vlaamse Dienstverleningsstrategie voor de Vlaamse overheden onderscheidt zich door de prominente integratie van digitale inclusie in de dienstverleningsstrategie. De strategie is gestructureerd aan de hand van principes en criteria voor het ontwerp van digitale overheidsdiensten, en omvat ook een actieplan om de strategie in de praktijk te implementeren. De strategie kenmerkt digitale inclusie als een transversale prioriteit door het



te verankeren als één van de twee centrale criteria - naast de zogenaamde 'gebruikerscriteria.' De strategie is opgebouwd rond de volgende vijf principes:

- 1) Standaard digitaal: "Onze dienstverlening evolueert en verbetert voortdurend vanuit de ambitie om de dienstverlening digitaal aan te bieden aan de gebruikers."
- 2) Gebruiker centraal: "Onze digitale dienstverlening wordt vanuit het standpunt van de gebruiker ontwikkeld. De noden van alle gebruikers staan centraal in onze dienstverlening."
- 3) Digitaal herdacht: "Om onze dienstverlening digitaal te transformeren werken we samen over de overheden en partners heen. We herdenken processen zodat ze maximaal mobiel bruikbaar zijn."
- 4) Datagedreven: "Onze dienstverlening maakt optimaal gebruik van beschikbare data en inzichten, zowel voor het aanbieden van onze diensten als voor het herdenken van onze processen."
- 5) Betrouwbaar: "Onze digitale dienstverlening is herkenbaar, veilig en draagt de privacy, de gegevensbescherming en het vertrouwen van de gebruiker hoog in het vaandel."

Voor ieder principe licht de strategie toe hoe deze concreet wordt ingevuld. Elk van deze principes wordt aangevuld door middel van de leidende twee criteria, de gebruikerscriteria enerzijds, en de digitale-inclusiecriteria anderzijds. Het criterium van digitale inclusie moet ervoor zorgen dat "de Vlaamse overheden met de digitale dienstverleningsstrategie ook de minder- of niet-digitale gebruiker beter kunnen bereiken." De gebruikerscriteria beschrijven "hoe een gebruiker de correcte toepassing van een principe kan vaststellen."

Deze structurele integratie van digitale inclusie in de verschillende principes van de strategie toont aan dat inclusie een prominente plaats krijgt en erkend wordt als een cruciale uitdaging voor digitale overheidsdiensten. De experts die we hebben geïnterviewd benadrukken dat deze focus een fundamentele verschuiving in het bewustzijn rond digitale inclusie markeert, een evolutie die deels kan worden geweten aan de Covid-19-gezondheids crisis. Eén van de geïnterviewde experts beschrijft de eigen verbazing over de nieuwe focus op digitale inclusie tijdens de ontwikkeling van de strategie, waarbij de expert opmerkte dat digitale inclusie in eerdere strategieën grotendeels over het hoofd was gezien. Een andere geïnterviewde expert beschrijft dat, voor 2020, digitale uitsluiting grotendeels werd gezien als een probleem dat zichzelf wel zou oplossen. Beide experts zijn het erover eens dat deze verwaarlozing van digitale inclusie een zwakke plek vormde, en waarrond meer bewustzijn ontstond als gevolg van de Covid-19-gezondheids crisis, waarbij duidelijk werd dat de "digitale kloof" breder werd in plaats van kleiner. Studies zoals de imec.digimeter (De Marez et al., 2023) zorgden intern voor verdere sensibilisering over het wijdverspreide en hardnekkige karakter van digitale ongelijkheden. Als gevolg van deze evolutie werd digitale inclusie tot een kernonderdeel gemaakt van de Vlaamse Dienstverleningsstrategie.

Hoewel deze nieuwe aandacht voor de rol van digitale inclusie in digitale-transformatieprocessen een positieve ontwikkeling is, roepen de geïnterviewde experts op tot voorzichtigheid. Ten eerste zien we dat deze nieuwe aandacht fragiel is, omdat de financiering voor digitale-inclusieprojecten beperkt is en een groot deel van de middelen die werden toegewijd aan digitale inclusie maar tot het einde van 2024 beschikbaar zullen zijn. Dit betekent dat een gebrek aan middelen de uitvoering van de strategie kan ondermijnen, vooral als het gaat om digitale inclusie. Bovendien blijkt uit de analyse van de Vlaamse Dienstverleningsstrategie dat de integratie van digitale inclusie in de strategie vooral principieel is, en zich niet vertaalt naar concrete engagementen in het actieplan van de strategie. Ondanks de sterke nadruk die in de eerste helft van het document wordt gelegd op digitale inclusie als een fundamenteel aspect van de strategie, neemt de aandacht voor digitale inclusie af in de daaropvolgende hoofdstukken. Zo is hoofdstuk vier van de strategie gewijd aan 'hulpmiddelen' die "noodzakelijk zijn om de digitale dienstverleningsstrategie te implementeren en de Vlaamse overheden te ondersteunen in de realisatie van de principes en criteria van die strategie." Hoofdstuk vijf beschrijft het actieplan en de daadwerkelijke implementatie van de strategie. In beide hoofdstukken wordt digitale inclusie weinig vermeld, in vergelijking met het strategische luik van het document. Dit wijst op een kloof tussen de theoretische engagementen van de strategie en de concrete toepassing van deze engagementen. Terwijl digitale inclusie in het begin van het document als een kernonderdeel van de strategie wordt voorgesteld, is de integratie ervan in het actieplan minder uitgesproken.

### **Inclusie binnen digitale interactie**

Inclusie binnen digitale interactie is een centraal thema van de Vlaamse Dienstverleningsstrategie. In het document wordt opvallend vaak en gedetailleerd verwezen naar de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van digitale overheidsdiensten. Daarmee onderscheidt deze strategie zich van de andere casussen die in dit rapport worden beschreven. In essentie belooft de strategie "niet alleen [te meten] wie 'mee' is', maar [vooral te] focussen op wie 'niet mee' is." De oplossingen die worden gepresenteerd met betrekking tot 'inclusie binnen digitale interactie' variëren van toegankelijkheidsrichtlijnen tot gebruikersgerichte processen en het gebruik van heldere taal, met als doel de drempels te verlagen en de algehele digitale ervaring te verbeteren.

Eerst en vooral benadrukt de strategie dat "alle digitale kanalen moeten voldoen aan de hedendaagse toegankelijkheidseisen," zoals een hoog contrast voor slechtzienden en compatibiliteit met screenreaders. De naleving van deze doelstelling wordt in de praktijk actief gecontroleerd. Zoals één van de geïnterviewde experts uitlegt, ontwikkelde Digitaal Vlaanderen een monitoringinstrument om te evalueren in welke mate Vlaamse digitale diensten aan de strategische criteria voldoen.

De strategie richt zich niet alleen op digitale dienstverlening als 'eindproducten', zoals we in sommige andere gevallen zien, maar roept ook op tot inclusieve processen, waarbij bijvoorbeeld het belang van gebruikersgericht ontwerpen wordt benadrukt. De strategie stelt dat digitale diensten ontwikkeld moeten worden vanuit het perspectief van de gebruiker, bijvoorbeeld door gericht gebruikersonderzoek te doen met speciale aandacht voor aspecten zoals digitale vaardigheden en geletterdheid, sociale achtergrond en opleidingsniveau. Organisaties die nauw verbonden zijn met doelgroepen, zoals anderstaligen en ouderen, moeten volgens de strategie worden betrokken bij het ontwerpproces met het oog op het verbeteren van de toegankelijkheid van diensten, en gebruikers moeten actief worden betrokken bij het ontwerp, de co-creatie en het testen van de gebruiksvriendelijkheid van de digitale diensten.

Ondanks deze ambitieuze doelen stellen de geïnterviewde experts problemen vast bij de praktische implementatie van de strategische doelstelling. Hoewel het de bedoeling is om burgers bij het ontwerpproces te betrekken door de toepassing van methodes op basis van 'design thinking', stelt een geïnterviewde expert dat zulke methodes niet systematisch worden toegepast bij het (her)ontwerp van digitale diensten, zowel op hun Vlaamse als lokale niveau. Een belangrijke uitdaging zou een gebrek zijn aan voldoende expertise als gevolg van bezuinigingen. De geïnterviewde experts stellen dat het agentschap de "juiste" mensen mist als het gaat om digitale inclusie. Ze schetsen hoe er enkele jaren terug een speciaal team was binnen het agentschap dat zich toelegde op design thinking, maar dat dit team om financiële redenen werd opgeheven. Als gevolg hiervan is het agentschap afhankelijker geworden van samenwerkingen met externe experts voor de ontwikkeling van inclusieve ontwerpprocessen. Dit gaat gepaard met zijn eigen beperkingen, zoals een beperkte invloed op de ontwerpprocessen.

Over het algemeen beschouwen de geïnterviewde experts financiële beperkingen als een belangrijke uitdaging voor hun agentschap alsook voor andere administratieve departementen. Dit betekent dat verschillende diensten niet investeren in uitgebreide gebruikerstests en de implementatie van inclusieve ontwerppraktijken. Hoewel er toegang is tot begeleiding rond digitale inclusie, bijvoorbeeld dankzij een toolkit met concrete richtlijnen en aanbevelingen voor het ontwerpen van digitaal inclusieve diensten, vereist een goede implementatie meer gerichte investeringen en meer interne expertise. Naast technische overwegingen benadrukt de strategie ook de noodzaak om de inhoud en processen van digitale diensten begrijpelijk te maken. Digitale diensten moeten duidelijk en gemakkelijk leesbaar zijn, met stapsgewijze instructies, zonder jargon en met korte zinnen. Deze benadering erkent dat inclusie binnen digitale interactie niet alleen een toegankelijk technisch ontwerp vereist, maar zich ook moet richten op het begrijpelijk maken van de administratieve inhoud voor alle burgers. Als onderdeel van deze aanpak bevordert de strategie de samenhang tussen digitale platforms, waarbij dezelfde grafische stijl wordt toegepast op alle kanalen, zodat de verschillende websites er hetzelfde uitzien en op

dezelfde manier werken. Deze consistentie helpt burgers bij het navigeren door diensten zonder dat ze voor elke nieuwe dienst nieuwe navigatieprocessen hoeven te leren. De strategie stelt opmerkelijk uitgebreide doelstellingen voor met betrekking tot de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van digitale diensten, al is het niet altijd even duidelijk hoe deze doelstellingen zullen worden geïmplementeerd.

### **Inclusie tot digitale interactie**

De Vlaamse Dienstverleningsstrategie is minder uitgebreid wat betreft 'inclusie tot digitale interactie.' Met name ontbreekt het in de strategie aan concrete verwijzingen naar zaken als toegang tot internet, digitale toestellen of ondersteuning. Ook de verwijzingen naar initiatieven gericht op digitale vaardigheden zijn schaars. De strategie maakt wel melding van digitale geletterdheid en de ontwikkeling van digitale vaardigheden, maar verwijst vooral naar de opleiding van intern personeel in plaats van het grote publiek. De strategie bevat bijvoorbeeld acties zoals de ontwikkeling van digitale-inclusietraining in projectmanagement om medewerkers te leren hoe ze digitale inclusie in verschillende projectfasen kunnen integreren. Er wordt echter weinig nadruk gelegd op training rond digitale geletterdheid voor burgers. Dit heeft te maken met de reikwijdte van dit document, waarin digitale dienstverlening wordt besproken, in tegenstelling tot digitale transformatie in het algemeen. Toch geeft de afwezigheid aan dat inclusie in deze diensten wordt gezien als een aparte uitdaging, in plaats van een integraal onderdeel van de strategie. Dit wordt bevestigd door een geïnterviewde expert die stelt dat het agentschap "enkel de Vlaamse overheid ondersteunt in haar digitalisering. We ondersteunen de burgers niet in hun digitalisering." Het verbeteren van de digitale geletterdheid en vaardigheden wordt in plaats daarvan beschouwd als de verantwoordelijkheid van scholen, maatschappelijke organisaties en lokale besturen.

De belangrijkste focus van de strategie met betrekking tot 'inclusie tot digitale interactie' ligt op het bieden van robuuste gebruikersondersteuning en het begeleiden van burgers tijdens het hele proces. Dit bevat een sterke focus op proactieve communicatie met burgers, met de oproep om te zorgen "voor instructies bij de start en de eerste stappen van het dienstverleningsproces [faciliteren]". Zowel in de strategie als in de interviews wordt het belang benadrukt van toegang tot ondersteuning via digitale én niet-digitale kanalen.

### **Inclusie zonder digitale interactie**

De expliciete oproep van de strategie voor niet-digitale ondersteuning heeft ook betrekking op de derde dimensie die we bespreken, namelijk inclusie zonder digitale interactie. Het primaire doel van traditionele kanalen is om burgers in staat te stellen digitale diensten te gebruiken en hun overgang naar digitale kanalen te vergemakkelijken. In tegenstelling tot enkele andere casussen die in dit rapport worden beschreven, met name Duitsland en

Estland, benadrukt de Vlaamse strategie expliciet het belang van kanaalkeuze. Terwijl van ondernemingen wordt verwacht dat ze alle interacties volledig digitaal afhandelen, stelt de strategie dat burgers de optie moeten hebben om te kiezen of ze volledig digitaal willen communiceren met de overheid of niet. Deze dimensie erkent het feit dat niet iedereen altijd gebruik zal kunnen of willen maken van digitale overheidsdiensten. Eén van de geïnterviewde experts bevestigt de groeiende erkenning van het feit dat de digitale kloof niet zal verdwijnen. Een andere geïnterviewde expert wijst erop dat met name de Covid-19-gezondheids crisis de noodzaak van niet-digitale kanalen heeft benadrukt. Ze merken op dat, terwijl de focus aanvankelijk lag op 'digital only', er nu een consensus is over 'digital first'.

In de strategie wordt de aanpak inderdaad als 'digital first' gekaderd, met de belofte dat burgers hun interacties met de overheid volledig digitaal kunnen afhandelen als ze dat willen. Concreet roept de strategie op tot dienstverlening volgens het 'click-call-connect'-model. Deze aanpak houdt in dat "gebruikers eerst [worden doorverwezen] naar de website ('click'), dan pas [geholpen worden] via telefoon of e-mail ('call'), of als dat niet lukt, via een persoonlijke afspraak ('connect')." De expliciete vermelding van alternatieve kanalen is lovenswaardig, omdat het laat zien dat het bereiken van mensen die geen gebruik maken van digitale diensten een integraal onderdeel van de strategie is. Het blijft echter onduidelijk hoeveel prioriteit deze diensten krijgen en welk doel deze moeten dienen. We hebben gezien dat het bestaan van traditionele kanalen op zich geen garantie is voor digitale inclusie. Om te kunnen spreken over digitale inclusie, hangt veel af van hoe goed deze kanalen geïntegreerd zijn, of ze de nodige middelen krijgen en of ze beschouwd worden als strategische pijlers of gewoon als een middel om mensen uiteindelijk online te krijgen.

Hoewel de geïnterviewde experts bevestigen dat het 'click-call-connect'-model een belangrijk onderdeel is van de strategie, zien ze ook uitdagingen bij de implementatie van het model. Het agentschap faciliteert niet alleen het 'click'-gedeelte van deze strategie, maar is ook verantwoordelijk voor het 'call'-aspect in de dienstverlening. Hoewel dit een grotere mate van integratie belooft, maken de experts zich zorgen over de aanzienlijke energie en middelen die nodig zijn voor het onderhouden van de telefoondiensten. Het 'connect'-gedeelte daarentegen, is volgens de geïnterviewde experts de bevoegdheid van andere agentschappen of lokale besturen met fysieke kantoren.

## 5. Bespreking

De vier casussen tonen aan hoe complex de inclusieve digitale transformatie van overheidsdiensten is. In plaats van eendimensionale visie op inclusie, zien we in de verschillende casussen een reeks praktijken die op verschillende manieren de inclusiviteit van de digitale dienstverlening beïnvloeden. De casussen tonen het belang van een holistische benadering, waarbij de verschillende dimensies van inclusie worden meegenomen: inclusie binnen, tot en zonder digitale interactie. In dit hoofdstuk zullen we de belangrijkste

bevindingen voor elk van deze dimensies samenvatten, met aandacht voor vaak voorkomende benaderingen, interessante praktijken en gemeenschappelijke uitdagingen en tekortkomingen.

## 5.1 Inclusie binnen digitale interactie: Drempels verlagen om gebruik te maken van digitale overheidsdiensten?

Over het algemeen komt de dimensie van inclusie binnen digitale interactie het vaakst aan bod in de vier casussen. In de eerste plaats zien we dat regelgeving zoals de Europese richtlijn voor toegankelijkheid (EU Web Accessibility Directive) leidt tot nationale wetsinitiatieven rond de toepassing van toegankelijkheidsrichtlijnen voor het ontwerp van digitale toepassingen. In de praktijk zien we in alle landen inspanningen om ervoor te zorgen dat digitale overheidsdiensten WCAG-conform zijn. Hoewel dit één aspect is van het bevorderen van inclusie in de digitale overheid, zullen we zien dat deze aanpak zijn eigen beperkingen en uitdagingen heeft. Naast deze focus op toegankelijkheid zien we verschillende benaderingen van gebruikersgerichte ontwerpprocessen, het gebruik van heldere taal, en de vereenvoudiging van de algemene processen. Vooraleer we enkele interessante praktijken bespreken, geven we een overzicht van de uitdagingen en beperkingen van deze dimensie.

### Uitdagingen en beperkingen

#### 1) Gefragmenteerde implementatie

Het ontbreken van een coherente strategie rond digitale inclusie kan leiden tot de inconsistente toepassing van toegankelijkheidsnormen tussen verschillende regio's en diensten. Het bestaan van nationale wetgeving is een eerste stap, maar onze casussen tonen aan dat er nood is aan investeringen in solide controlemechanismen en expertise op nationaal niveau. Voor landen met een gedecentraliseerde structuur, zoals Duitsland, vormt de kloof tussen regelgeving en implementatie een uitdaging. Deze kloof is ook merkbaar bij het inclusief ontwerp van digitale diensten. Hoewel inclusieve ontwerpprocessen in de meeste door ons geanalyseerde documenten worden gepromoot, wordt de implementatie ervan vaak belemmerd door een gebrek aan expertise en financiële middelen.

#### 2) Naleving boven betrokkenheid

Veel strategie documenten zijn sterk gericht op de naleving van wettelijke vereisten. In de praktijk zien we dat dit kan leiden tot een 'check box benadering' van toegankelijkheid, waarbij diensten voldoen aan de minimumvereisten, maar weinig inzicht hebben in de behoeften van de gebruiker. Waar men inclusie louter nastreeft door de naleving van de bestaande regelgeving, zien we minder investeringen in diepgaand gebruikersonderzoek en

participatieve ontwikkelingsprocessen, die nochtans essentieel zijn voor de ontwikkeling van inclusieve oplossingen.

### **3) Nauw toepassingsgebied**

Deze unieke focus op de naleving van regelgeving is problematisch gezien de nogal beperkte reikwijdte van de bestaande richtlijnen. Deze richtlijnen richten zich voornamelijk op bepaalde technische drempels voor mensen met een beperking, terwijl ze een groot aantal andere relevante factoren over het hoofd zien. De interviews met experts toonden aan dat er een nood is aan aandacht voor het navigatiegemak, het gebruik van duidelijke taal en de algehele vereenvoudiging van dienstverleningsprocessen. De geïnterviewde experts benadrukken eveneens het belang van een fundamentele herdenking van de dienstverlening, waarbij men verder kijkt dan de technische drempels die burgers beperken of belemmeren in hun gebruik van diensten.

## **Interessante praktijken**

### **1) Brede strategieën**

Bij de casussen waar inclusie binnen digitale diensten op een brede manier wordt opgevat, lijkt het gemakkelijker om stakeholders te sensibiliseren over het belang van een holistische aanpak van inclusie. Een voorbeeld hiervan vinden we in de casus van Vlaanderen. De Vlaamse strategie benadrukt dat men verder moet gaan dan de traditionele interpretatie van webtoegankelijkheid, bijvoorbeeld door in te zetten op de continuïteit tussen verschillende digitale systemen en het gebruik van heldere taal. Door ook de niet-technische aspecten van digitale inclusie aan te halen, worden ook stakeholders buiten het technische domein aangesproken.

### **2) Gebruikersgerichte benaderingen versterken**

In de meeste casussen wordt het betrekken van de doelgroep in het ontwerp van digitale diensten gepromoot. Tegelijk zien we dat een gebrek aan de nodige expertise en middelen de implementatie vaak ondermijnt. Een interessante praktijk is te vinden in het Duitse voorbeeld van DigitalService. In plaats van het ontwerp van digitale oplossingen uit te besteden, huurt DigitalService internationale experts uit de technische sector in, wat hen de vrijheid geeft om actuele methoden toe te passen en diepgaand onderzoek te doen met verschillende gebruikersgroepen. Bovendien zorgt de verzameling van expertise en kennisdeling tussen diensten ervoor dat het ontwerp van digitale diensten op een meer structurele wijze geïnformeerd kan worden door de behoeften van gebruikers.

### 3) Fundamentele transformatie van dienstverlening

De casussen van Estland en Nederland benadrukken het belang van een fundamentele transformatie van de dienstverlening. In plaats van zich uitsluitend te richten op de toegankelijkheid van de digitale toepassingen, benadrukken de strategieën van Nederland en Estland de noodzaak om de overheidsdienstverlening te vereenvoudigen. Dit betekent bijvoorbeeld administratieve vereenvoudiging en het aanbieden van diensten via gecentraliseerde toegangspunten. Een concreet voorbeeld is de ontwikkeling van Bürokratt in Estland. Met de ontwikkeling van Bürokratt hoopt de overheid diensten beschikbaar te maken via één platform dat alle beschikbare informatie integreert. Dit project heeft het potentieel om de interactie met overheidsdiensten te vereenvoudigen. Zulke fundamentele transformatieprojecten mogen echter niet in de plaats komen van overwegingen met betrekking tot digitale inclusie. Het vereenvoudigen van processen moet gepaard gaan met inspanningen om ervoor te zorgen dat deze diensten toegankelijk zijn voor iedereen. Dit is met name relevant bij het gebruik van opkomende technologieën zoals AI-chatbots, die nieuwe vaardigheden en geletterdheid aan de gebruikerskant vereisen en hun eigen uitdagingen met zich meebrengen.

## **5.2 Inclusie tot digitale interactie: Burgers in staat stellen digitale diensten te gebruiken?**

Onder de paraplu van inclusie tot digitale interactie hebben we een reeks benaderingen bestudeerd. Hier zien we bijvoorbeeld initiatieven gericht op het verbeteren van digitale vaardigheden, de toegang tot digitale toestellen en infrastructuur, en het verhogen van de motivatie om gebruik te maken van digitale diensten. De vier bestudeerde casussen beschrijven specifieke doelstellingen, die voornamelijk de doelstellingen van het Digitale Decennium van de EU volgen en betrekking hebben op internetconnectiviteit en digitale vaardigheden. Deze inspanningen worden zelden besproken in relatie tot digitale dienstverlening, en worden eerder behandeld in aparte silo's. Initiatieven die zijn gericht op het in staat stellen van burgers om digitale diensten te gebruiken, richten zich meestal op het bieden van ondersteuning aan gebruikers of het vergroten van het bewustzijn en de motivatie van burgers om gebruik te maken van digitale diensten.

### **Uitdagingen en beperkingen**

#### 1) Digitale geletterdheid overschatten

Hoewel de casussen verwijzen naar de nood om te investeren in de ontwikkeling van digitale vaardigheden, hebben deze verwijzingen vaak betrekking op gevorderde digitale vaardigheden. Als het gaat om de digitale basisvaardigheden die nodig zijn om gebruik te maken van digitale diensten, geven verschillende van de bestudeerde strategiedocumenten



aan dat dit niet langer een probleem vormt. De strategie van Estland gaat zelfs zo ver dat ze beweert dat de "digitale basiskennis van de inwoners voldoende is". Deze veronderstelling is om meerdere redenen problematisch. Ten eerste omdat er nog steeds grote verschillen bestaan in de digitale vaardigheden van burgers. Ten tweede zijn de vereisten voor digitale vaardigheden niet statisch en veranderen zij voortdurend, omdat de digitale transitie gepaard gaat met de introductie van nieuwe technologieën, zoals bijvoorbeeld chatbots en toepassingen die worden gedreven door AI.

## **2) Onvoldoende gerichte training**

In het algemeen wordt inclusie tot digitale interactie gezien als een kwestie die losstaat van digitale overheidsdiensten. Dit blijkt uit het gebrek aan verwijzingen in bepaalde strategiedocumenten, evenals uit het standpunt van verschillende geïnterviewde experts die de digitale transformatie van de burgers los zien van de digitale transformatie van de overheid. In navolging van dit perspectief zien we, althans in de bestudeerde strategieën, beperkte inspanningen om burgers te trainen in het gebruik van het digitale overheidsaanbod. Ook zien we, bijvoorbeeld in Duitsland, dat bewustmakingscampagnes zelden de nodige financiële middelen krijgen die zij vergen.

## **3) Connectiviteit en toegang**

Toegang tot snel en betaalbaar internet blijft een drempel, vooral in landelijke of afgelegen gebieden. Ondanks inspanningen om de breedbandinfrastructuur uit te breiden, blijven er problemen bestaan. Hoewel deze situatie in sommige landen nijpender is dan in andere, zien we hier een problematisch gebrek aan aandacht voor dit thema in de bestudeerde strategieën. Net zoals bij het thema van de digitale vaardigheden, wordt connectiviteit grotendeels behandeld als een apart onderwerp en vinden we weinig verwijzingen naar de impact van deze uitdaging op het gebruik van digitale diensten. Concreet is er een gebrek aan erkenning voor de noodzaak om publieke toegangspunten of toestellen aan te bieden, om de gelijke toegang tot digitale diensten te garanderen.

## **Interessante praktijken**

### **1) Programma's voor digitale geletterdheid**

In casussen zoals die van Duitsland wordt de opleiding en ondersteuning van burgers gezien als de verantwoordelijkheid van vzw's en sociale organisaties. Andere landen hanteren een meer proactieve aanpak met betrekking tot het stimuleren van de digitale vaardigheden van burgers. Initiatieven zoals het Tiger Leaproject in Estland bouwen een sterke basis voor digitale geletterdheid, al zijn er continue inspanningen nodig om te beantwoorden aan de veranderende behoeften van burgers. Zulke programma's benadrukken het potentieel van het integreren van digitale vaardigheden in onderwijscurricula en het aanbieden van gratis

en open cursussen voor volwassenen. In het geval van Nederland zien we een sterke nadruk op de noodzaak om de digitale basisvaardigheden te verbeteren, zowel op het niveau van scholen als op het niveau van volwassenen. Het is duidelijk dat er voor zulke initiatieven aanzienlijke middelen nodig zijn.

## 2) Persoonlijke ondersteuning

De Vlaamse strategie benadrukt het belang van ondersteuning via verschillende kanalen, waaronder fysieke loketten en telefoonlijnen, zodat burgers geholpen kunnen worden bij de toegang tot en het gebruik van digitale diensten. Ook de andere landen zetten in op persoonlijke ondersteuning, door bijvoorbeeld te vertrouwen op openbare bibliotheken (cf. Estland) of door fysieke informatiepunten op te richten (cf. Nederland). Deze informatiepunten bieden persoonlijke ondersteuning en helpen mensen om de drempels die zij ervaren op het gebied van digitale geletterdheid en toegang te overwinnen.

## 3) Bewustzijn en motivatie

Er is een groeiend besef over het feit dat het gebruik van digitale diensten niet alleen wordt bepaald door toegang en vaardigheden, maar ook door motivatie om gebruik te maken van digitale diensten en bewustzijn over de mogelijke voordelen die het gebruik van digitale diensten met zich kan meebrengen. Als het gaat om het versterken van de motivatie, zien we enkele interessante praktijken. In Duitsland, bijvoorbeeld, toont het initiatief DigitalService het belang aan van *outreach*, bijvoorbeeld door middel van bewustmakingscampagnes die burgers informeren over nieuwe digitale diensten. De casus van Estland toont aan dat de kwaliteit en de waargenomen voordelen van digitale diensten kunnen dienen als extra motivatie voor burgers om gebruik te maken van digitale diensten. Dergelijke punten moeten echter genuanceerd worden. Een snellere dienstverlening via online kanalen kan burgers dan wel motiveren om gebruik te maken van digitale diensten, maar dit heeft weinig te maken met inclusie. Het wordt namelijk problematisch wanneer de overstap naar digitale diensten wordt gestimuleerd door offline diensten minder aantrekkelijk of duurder te maken.

## **5.3 Inclusie zonder digitale interactie: Zorgen voor inclusie van alle burgers door digitale kanalen als optioneel te behandelen?**

De twee vorige dimensies tonen verschillende manieren om meer burgers gebruik te laten maken van digitale overheidsdiensten, zowel door drempels te verlagen als door hen te ondersteunen bij het gebruik van de digitale overheidsdiensten. Een holistische benadering van inclusie vereist echter dat we erkennen dat niet alle burgers op elk moment gebruik kunnen of willen maken van digitale diensten. Daarom analyseerden we ook de dimensie van inclusie zonder digitale interactie in de vier casussen. Deze dimensie komt minder vaak aan bod en wordt vaak als niet-prioritair beschouwd. Onder deze dimensie vinden we in de eerste

plaats verschillende ideeën over de rol van traditionele diensten in de context van digitale transformatie. Waar sommige landen afgelijnde strategieën volgen, zoals click-call-connect, lijken andere landen geen duidelijke benadering te hebben voor het behoud van traditionele kanalen. Bovendien zien we dat overheden burgers proberen te ontlasten door betere integratie en geautomatiseerde dienstverlening, of door het gebruik van chatbots.

## **Uitdagingen en beperkingen**

### **1) Burgers sturen in de richting van digitale kanalen**

Veel van de documenten die we zagen benadrukken de vrije keuze van burgers tussen digitale en niet-digitale kanalen. In de praktijk zien we echter veel voorbeelden waarin burgers worden gedwongen of onder druk worden gezet in de richting van digitale kanalen. In het geval van de click-call-face-aanpak van Nederland zien we bijvoorbeeld dat informatie over de 'call' en 'face' opties actief minder zichtbaar werd gemaakt. Estland heeft offline diensten dan weer duurder gemaakt om burgers te motiveren om digitale diensten te gebruiken. Dit benadeelt duidelijk zij die minder goed in staat zijn om over te stappen op digitale platforms. Hoewel dergelijke strategieën effectief kunnen zijn om meer burgers naar digitale kanalen te leiden, gaan ze in tegen de beloften van vrije keuze en de principes van inclusie.

### **2) Digitale kanalen ter vervanging van traditionele kanalen**

Men is het erover eens dat digitalisering noodzakelijk is om de kwaliteit en capaciteit van traditionele diensten te verbeteren. De belofte is dat een toename van het aantal gebruikers van digitale diensten de druk op andere kanalen zal verlichten, waardoor fysieke of telefonische ondersteuning beter mogelijk wordt voor zij die dat nodig hebben. In de praktijk blijft het echter onduidelijk of digitale kanalen als aanvullend of als vervanging van traditionele kanalen zullen worden behandeld. Waar we bijvoorbeeld wel oproepen zien voor meer fysieke contactpunten, is hun doel vaak digitale ondersteuning en mensen helpen bij het gebruik van online diensten. Zonder concrete doelstellingen voor de dienstverlening via traditionele kanalen blijft het de vraag of deze kanalen inderdaad zullen profiteren van een toename in het gebruik van digitale diensten, of dat ze juist verder zullen worden teruggedrongen.

### **3) Verantwoording en transparantie**

Vanuit de erkenning dat niet alle burgers in staat zullen zijn om gebruik te maken van digitale diensten, verwijzen de verschillende strategieën naar oplossingen zoals het gebruik van volmachten of de automatisering van diensten of het gebruik van AI-toepassingen. Het is problematisch dat geen van de documenten de implicaties van dergelijke benaderingen voor verantwoording, transparantie en zeggenschap bespreekt. Als er van burgers wordt verwacht

dat zij hun zeggenschap (deels) opgeven om toegang te krijgen tot overheidsdiensten, dan verdienen dergelijke vragen meer aandacht.

## **Interessante praktijken**

### **1) Fysieke loketten**

Van de vier casussen loopt Duitsland achter als het gaat om de digitale transformatie van overheidsdiensten. Onbedoeld plaatst dit Duitsland in een sterke positie als het gaat om inclusie zonder digitale interactie. Waar er in casussen zoals Estland een gebrek is aan fysieke loketten, geeft Duitsland het goede voorbeeld door toegankelijkheid te garanderen voor burgers die de voorkeur geven aan of behoefte hebben aan fysieke dienstverlening. In het licht van een tekort aan personeel en middelen hebben deze traditionele kanalen dringend behoefte aan verlichting, waar een groter gebruik van digitale diensten bij zou kunnen helpen. We zien echter geen duidelijke strategie die aangeeft of een dergelijke verlichting zal leiden tot grotere capaciteit of dat digitalisering op de lange termijn zal leiden tot de vervanging van deze kanalen.

### **2) Omnikanaalstrategieën**

De casussen van Vlaanderen en Nederland tonen expliciete strategieën voor de integratie van digitale en niet-digitale kanalen. Benaderingen zoals click-call-connect of click-call-face erkennen het feit dat digitale inclusie ook robuuste niet-digitale opties vereist. Terwijl ze een digital-firststrategie nastreven, laten dergelijke strategieën burgers toe om te kiezen tussen digitale, telefonische en persoonlijke dienstverlening. Hoe inclusief deze benaderingen in de praktijk zijn, hangt af van de prioriteit die elk kanaal krijgt en de mate van kanaalintegratie. In een oprechte omnikanaalaanpak moeten burgers tijdens een proces kunnen schakelen tussen verschillende kanalen en bij elke stap toegang hebben tot de ondersteuning die zij nodig hebben.

### **3) Geautomatiseerde dienstverlening**

We zien ook benaderingen die vertrouwen op hogere niveaus van digitalisering en het gebruik van opkomende technologieën, om zo voorbij te gaan aan digitale interactie. De ontwikkeling van Bürokratt in Estland heeft het potentieel om niet alleen de inclusie binnen digitale systemen te verbeteren - bijvoorbeeld via chatfuncties - maar wordt ook gezien als een nieuwe kans om traditionele kanalen te integreren. Door burgers via de telefoon met de AI-assistent te laten communiceren, belooft Bürokratt burgers toegang te geven tot alle overheidsdiensten zonder het actieve gebruik van digitale toestellen. Hoewel dergelijke benaderingen zeer interessant zijn, leiden ze niet automatisch tot inclusie en vereisen ze een genuanceerde reflectie. Het is twijfelachtig of AI-assistenten menselijke interactie kunnen vervangen, en er moet kritisch worden gekeken naar vragen over transparantie en

aansprakelijkheid. Bovendien vereist het gebruik van een chatbot, zelfs via telefoon of sms, nog steeds digitale geletterdheid en een kritisch begrip van hoe men met kunstmatige intelligentie moet omgaan. Hoewel zulke innovatieve projecten kansen bieden met betrekking tot de inclusiviteit van digitale diensten, moet ze worden ondersteund door een allesomvattende strategie voor digitale inclusie.

## 6. Besluit

Dit rapport toont aan dat de inclusieve digitale transformatie van overheidsdiensten een complexe uitdaging is die een holistische aanpak vereist. Ondanks de potentiële voordelen van de digitale transformatie van publieke diensten, zien we dat digitale-transformatieprocessen die geen of weinig rekening houden met digitale ongelijkheden, kunnen leiden tot uitsluiting voor verschillende groepen. De mate waarin digitale diensten daadwerkelijk inclusief zijn voor alle leden van de samenleving wordt bepaald door tal van factoren. Deze factoren variëren van de toegankelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van de digitale toepassingen (inclusie binnen digitale interactie) tot de ontwikkeling van digitale vaardigheden en de ondersteuning van burgers (inclusie tot digitale interactie), en de beschikbaarheid van alternatieve kanalen (inclusie zonder digitale interactie).

De analyse van de digitale transformatie van overheidsdienstverlening in vier landen toont aan dat holistische strategieën noodzakelijk zijn. In de vier casussen - die variëren van koplopers op het gebied van digitale transformatie zoals Estland tot laatkomers zoals Duitsland - hanteert geen enkel land een allesomvattende aanpak van digitale inclusie. In plaats daarvan, identificeerden we verschillende interessante praktijken en tekortkomingen die betrekking hebben op de drie dimensies van digitale inclusie in dienstverlening. Dit toont aan dat de ontwikkeling van een inclusieve digitale transformatie van dienstverlening voortdurende inspanningen vereist.

Uit de vier casusstudies komen verschillende belangrijke inzichten naar voren. Ten eerste moet digitale inclusie worden behandeld als een multidimensionale uitdaging, waarbij zowel de dimensies van inclusie binnen, tot als zonder digitale interactie aan bod komen. Strategieën die zich slechts richten op één van deze dimensies, zoals bijvoorbeeld het verbeteren van digitale vaardigheden en geletterdheid, volstaan niet om te kunnen spreken over inclusieve dienstverlening.

Een inclusieve digitale transformatiestrategie moet vertrekken vanuit de noden van de gebruiker. In plaats van zich alleen te richten op de naleving van regelgeving, hoort de continue interactie met burgers centraal te staan bij het ontwerp en de implementatie van digitale diensten. Dit zorgt ervoor dat de diensten niet alleen technisch toegankelijk, maar ook gebruiksvriendelijk zijn. Deze processen vereisen niet alleen de nodige expertise, maar ook de gepaste middelen.

De digitale transformatie van overheidsdiensten moet ook hand in hand gaan met toegang van burgers tot de nodige ondersteuning. De vereisten voor digitale participatie evolueren snel. Meer dan algemene investeringen in digitale vaardigheidsprogramma's, zien we de nood aan ondersteuning op maat, waarbij burgers worden begeleid bij het gebruik van digitale dienstverleningsplatforms.

Tot slot is het behoud van alternatieve kanalen cruciaal. De digitale transformatie van overheidsdiensten mag niet ten koste gaan van traditionele kanalen voor dienstverlening. Robuuste, niet-digitale alternatieven zijn namelijk essentieel om digitale inclusie te garanderen, vooral voor zij die niet in staat of bereid zijn om bepaalde digitale diensten te gebruiken. Meer dan alleen de aanwezigheid van traditionele kanalen, vereist dit een geïntegreerde aanpak die de burger de mogelijkheid biedt om vrij te kiezen tussen kanalen.

We kunnen besluiten dat de digitale transformatie van overheidsdiensten een holistische, multidimensionale aanpak vereist, die rekening houdt met de verschillende dimensies van inclusie: inclusie binnen digitale interactie, inclusie tot digitale interactie en inclusie zonder digitale interactie. Alleen door de toepassing van multidimensionale inclusiestrategieën kunnen we digitale overheidsdiensten ontwikkelen die voor iedereen toegankelijk en gelijkwaardig zijn. Het hanteren van een multidimensionale aanpak laat toe om een inclusieve digitale dienstverlening te ontwikkelen, die rekening houdt met de principes van gelijkheid en toegang tot dienstverlening voor alle burgers.

## Referenties

- Aleixo, C., Nunes, M., & Isaias, P. (2012). Usability and Digital Inclusion: Standards and Guidelines. *International Journal of Public Administration*, 35, 221–239.
- Anrijs, S., Mariën, I., De Marez, L., & Ponnet, K. (2023). Excluded from essential internet services: Examining associations between digital exclusion, socio-economic resources and internet resources. *Technology in Society*, 73, 102211.
- Aru-Chabilan, H. (2020). Tiger Leap for digital turn in the Estonian education. *Educational Media International*, 57, 61–72.
- Asmar, A., Mariën, I., & Van Audenhove, L. (2022). No One-Size Fits All! Eight profiles of digital inequalities for customized inclusion strategies. *New Media & Society*, 24, 279–310.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy*. Pearson Higher Education AU.
- Bacchi, C. (2016). Problematizations in Health Policy: Questioning How “Problems” Are Constituted in Policies. *SAGE Open*, 6, 215824401665398.
- Bagger, C., Einarsson, A. M., Alvarez, V. A., Klausen, M., & Lomborg, S. (2023). Digital resignation and the datafied welfare state. *Big Data & Society*, 10, 20539517231206806.
- BAGSO. (2023). *Digitalpakt für ältere Menschen*. Bundesarbeitsgemeinschaft für Seniorenorganisationen e.V.

- Bartholomae, F. W., Nam, C. W., & Steinhoff, P. (2023). Does Federalism Affect E-Government in Germany? *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4357552>
- BMWi. (2016). *Digitale Strategie 2025*. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy.
- Bogner, A., & Menz, W. (2009). The theory-generating expert interview: Epistemological interest, forms of knowledge, interaction. In A. Bogner & W. Menz (Eds.), *Interviewing experts* (pp. 43–80). London: Palgrave Macmillan.
- Brotcorne, P., & Ponnet, K. (2024). *Barometer Digitale Inclusie 2024*. Koning Boudewijnstichting.
- BZK. (2018). *Tijdelijk besluit digitale toegankelijkheid overheid*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2024a). *Geactualiseerde Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK. (2024b). *Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Calderón Gómez, D. (2020). The third digital divide and Bourdieu: Bidirectional conversion of economic, cultural, and social capital to (and from) digital capital among young people in Madrid. *New Media & Society*, 23, 2534–2553.
- Campoverde-Molina, M., Luján-Mora, S., & Valverde, L. (2023). Accessibility of university websites worldwide: A systematic literature review. *Universal Access in the Information Society*, 22, 133–168.



- Cisneros, D., Huamán Monzón, F., & Paz, F. (2021). Accessibility Evaluation of E-Government Web Applications: A Systematic Review. In M. M. Soares, E. Rosenzweig, & A. Marcus (Eds.), *Design, User Experience, and Usability: Design for Diversity, Well-being, and Social Development* (pp. 210–223). Cham: Springer International Publishing.
- de Caluwe, C., Verdegem, P., & Van Dooren, W. (2012). The digital divide and/in e-government: A catch-22? *Tijdschrift Voor Communicatiewetenschap*, 40, 46.
- De Marez, L., Sevenhant, R., Denecker, F., Georges, A., Wuyts, G., & Schuurman, D. (2023). *Imec.digimeter.2023. Digitale trends in Vlaanderen*. Imec.
- Denkhaus, W., Richter, E., & Bostelmann, L. (2019). *E-Government-Gesetz, Onlinezugangsgesetz*. München: C.H. Beck.
- Directive 2016/2102. (n.d.). *Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/2102/oj>
- Dunleavy, P., & Margetts, H. (2000). *The advent of digital government: Public bureaucracy and the state in the Internet age*. Presented at the Annual Conference of the American Political Science Association 2000, 4th September, Omni Shoreham Hotel, Washington, US. Oxford Internet Institute.
- Ebbers, W. E., Jansen, M. G. M., & Van Deursen, A. J. A. M. (2016). Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. *Government Information Quarterly*, 33, 685–692.

- Estonian Government. (2022). *Product and Service Accessibility Act*. Retrieved from <https://www.riigiteataja.ee/akt/115062022001>
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality: How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. St. Martin's Press.
- European Commission. (2023a). *2030 Digital Decade: Report on the state of the Digital Decade 2023*. Brussels: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2023b). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2023*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-strategy/our-policies/desi>
- European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, & Harris, J. (2016). *The European Accessibility Act – In-depth analysis*. Publications Office of the European Union.
- Faik, I., Sengupta, A., & Deng, Y. (2024). Inclusion by Design: Requirements Elicitation with Digitally Marginalized Communities. *MIS Quarterly*, 48, 219–244.
- Ferro, E., & Molinari, F. (2010). Making Sense of Gov 2.0 Strategies: “No Citizens, No Party.” *JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, 2, 56–68.
- Gale, T. (1999). Policy trajectories: Treading the discursive path of policy analysis. *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 20(3), 393-407.
- Goodwin, M., Susar, D., Nietzio, A., Snaprud, M., & Jensen, C. S. (2011). Global Web Accessibility Analysis of National Government Portals and Ministry Web Sites. *Journal of Information Technology & Politics*, 8, 41–67.

- Hardill, I., & O'Sullivan, R. (2018). E-government: Accessing public services online: Implications for citizenship. *Local Economy*, 33, 3–9.
- Helsper, E. (2021). *The Digital Disconnect: The Social Causes and Consequences of Digital Inequalities*. London: Sage Publications.
- Heponiemi, T., Jormanainen, V., Leemann, L., Manderbacka, K., Aalto, A.-M., & Hyppönen, H. (2020). Digital Divide in Perceived Benefits of Online Health Care and Social Welfare Services: National Cross-Sectional Survey Study. *Journal of Medical Internet Research*, 22, e17616.
- Kamoun, F., & Mourad, E. B. B. M. A. (2013). E-Government Web Accessibility: WCAG 1.0 versus WCAG 2.0 Compliance. *International Journal of Digital Information and Wireless Communications*, 3, 390–399.
- Kattel, R., & Mergel, I. (2019). Estonia's Digital Transformation: Mission Mystique and the Hiding Hand. In P. 't Hart & M. Compton (Eds.), *Great Policy Successes* (p. 0). Oxford University Press.
- Kaun, A., Larsson, A. O., & Masso, A. (2024). Automating public administration: Citizens' attitudes towards automated decision-making across Estonia, Sweden, and Germany. *Information, Communication & Society*, 27, 314–332.
- Kesswani, N., & Kumar, S. (2022). Government website accessibility: A cross-country analysis of G7 and BRICS countries. *Universal Access in the Information Society*, 21, 609–624.
- Königs, P. (2022). What is Techno-Optimism? *Philosophy & Technology*, 35, 63.

- Lindgren, I., Madsen, C. Ø., Hofmann, S., & Melin, U. (2019). Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services. *Government Information Quarterly*, 36, 427–436.
- Lindgren, I., & Scholta, H. (2023). Untangling the Relationship Between Public Service Automation and No-Stop Government. In I. Lindgren, C. Csáki, E. Kalampokis, M. Janssen, G. Viale Pereira, S. Virkar, ... A. Zuiderwijk (Eds.), *Electronic Government* (pp. 83–94). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Lips, M. (2012). E-Government is dead: Long live Public Administration 2.0. *Information Polity*, 17, 239–250.
- Lolich, L., & Timonen, V. (2022). Digitalisation of public services as a challenge to social justice. In *Solidarity and Social Justice in Contemporary Societies: An Interdisciplinary Approach to Understanding Inequalities* (pp. 191–200). Springer.
- Lomborg, S., Kaun, A., & Scott Hansen, S. (2023). Automated decision-making: Toward a people-centred approach. *Sociology Compass*, 17, e13097.
- Lynn, T., Kennedy, J., & Rosati, P. (2023). *Web Accessibility of Irish Local Government Websites*.
- Marcus-Quinn, A. (2022). The EU Accessibility Act and Web Accessibility Directive and the implications for Digital Teaching and Learning Materials. *Routledge Open Research*, 1, 30.

- MKM. (2021). *Estonia's Digital Agenda 2030*. Ministry of Economic Affairs and Communications.
- Morozov, E. (2013). *To save everything, click here: The folly of technological solutionism* (First edition). New York: PublicAffairs. WorldCat.
- Morte-Nadal, T., & Esteban-Navarro, M. A. (2022). Digital competences for improving digital inclusion in e-government services: A mixed-methods systematic review protocol. *International Journal of Qualitative Methods*, 21, 16094069211070935.
- OECD. (2023). *2023 OECD Digital Government Index*. Paris: OECD.
- Park, S., & Humphry, J. (2019). Exclusion by design: Intersections of social, digital and data exclusion. *Information, Communication & Society*, 22, 934–953.
- Persson, H., Åhman, H., Yngling, A. A., & Gulliksen, J. (2015). Universal design, inclusive design, accessible design, design for all: Different concepts—one goal? On the concept of accessibility—historical, methodological and philosophical aspects. *Universal Access in the Information Society*, 14, 505–526.
- Pieterse, W., Madsen, C. Ø., & Ebbens, W. (2022). *Omni-Channel Overtures Defining the Concept and Its Applicability in Public Sector Channel Management*. 60–72. Springer.
- Ragnedda, M. (2018). Conceptualizing digital capital. *Telematics and Informatics*, 35, 2366–2375.
- Ragnedda, M., Ruiu, M. L., Addeo, F., Ruiu, G., & Pellegrino, D. (2022). *Living on the edge of the digital poverty*. London: British Academy.

- Rey-Moreno, M., & Medina-Molina, C. (2016). Omnichannel strategy and the distribution of public services in Spain. *Journal of Innovation & Knowledge*, 1, 36–43.
- Rømen, D., & Svanæs, D. (2012). Validating WCAG versions 1.0 and 2.0 through usability testing with disabled users. *Universal Access in the Information Society*, 11, 375–385.
- Sætra, H. S. (2023). *Technology and sustainable development: The promise and pitfalls of techno-solutionism*. Taylor & Francis.
- Schiff, D. S., Schiff, K. J., & Pierson, P. (2022). Assessing public value failure in government adoption of artificial intelligence. *Public Administration*, 100, 653–673.
- Schou, J., & Pors, A. S. (2019). Digital by default? A qualitative study of exclusion in digitalised welfare. *Social Policy & Administration*, 53, 464–477.
- Sola, J. de C. (2018). Process of Modernization and Technological Development in Estonia. *Center for Global Affairs and Strategic Studies*.
- Taylor, N. G., Jaeger, P. T., Gorham, U., Bertot, J. C., Lincoln, R., & Larson, E. (2014). The circular continuum of agencies, public libraries, and users: A model of e-government in practice. *Government Information Quarterly*, 31, S18–S25.
- UN DESA. (2020). *United Nations E-Governance Survey 2020*. New York: UN Department of Economic and Social Affairs.
- Van Audenhove, L., Broeck, W. V. den, & Mariën, I. (2020). Data literacy and education: Introduction and the challenges for our field. *Journal of Media Literacy Education*, 12, 1–5.

Van Audenhove, L., & Donders, K. (2019). Talking to People III: Expert Interviews and Elite Interviews. In H. Van den Bulck, M. Puppis, K. Donders, & L. Van Audenhove (Eds.), *The Palgrave Handbook of Methods for Media Policy Research* (pp. 179–197). Cham: Springer International Publishing.

van der Linden, N., Dogger, J., & Boerdijk, M. (2024, januari). *Digitale diensten in het digitale decennium: Vlaamse digitale overheid vergeleken met Europa op online beschikbaarheid van diensten en gebruik van de digitale overheid*. Vlaamse Overheid. Retrieved from [https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1713425284/DESI\\_Meting\\_Vlaanderen\\_2023\\_-\\_Eindrapport\\_ljtjxk.pdf](https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1713425284/DESI_Meting_Vlaanderen_2023_-_Eindrapport_ljtjxk.pdf)

Van Deursen, A.J., & Helsper, E. J. (2015). The third-level digital divide: Who benefits most from being online? In *Communication and Information Technologies Annual*. Emerald Group Publishing Limited.

Van Deursen, A.J., & Van Dijk, J. A. (2014). The digital divide shifts to differences in usage. *New Media & Society*, 16, 507–526.

van Dijk, J. (2020). *The Digital Divide*. Cambridge: Polity Press.

Velmet, A. (2020). The Blank Slate E-State: Estonian Information Society and the Politics of Novelty in the 1990s. *Engaging Science, Technology, and Society*, 6, 162–184.

Vlaamse Overheid. (2022). *Digitale Dienstverleningsstrategie*. Retrieved from <https://www.vlaanderen.be/digitaal-vlaanderen/vlaamse-digitale-strategie/digitale-dienstverleningsstrategie>

Wirtz, B. W., & Langer, P. F. (2017). Public Multichannel Management – an Integrated Framework of Off- and Online Multichannel Government Services. *Public Organization Review*, 17, 563–580.

Zuo, G. W. (2021). Wired and hired: Employment effects of subsidized broadband Internet for low-income Americans. *American Economic Journal: Economic Policy*, 13, 447–482.