

Persoonlijk en dichtbij

Naar een ecosysteem voor lokale fysieke ondersteuning en dienstverlening

Inleiding

Zaken regelen met de overheid is voor mensen soms heel ingewikkeld. Complexe wet- en regelgeving, stapeling van problemen of een (tijdelijk) verminderde zelfredzaamheid kunnen ervoor zorgen dat burgers het overzicht en hun grip op zaken verliezen. Terwijl de dienstverlening van de overheid juist dan extra belangrijk is.

Het is noodzakelijk om de afstand tussen de burger en de overheid te verkleinen. En om een overheid te zijn die menselijk, toegankelijk en nabij is. Dit blijkt onder andere uit de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening¹ en de staatscommissie rechtsstaat². Persoonlijk contact is hierbij van belang. Maar de nabijheid van passende ondersteuning en hulp alleen is niet genoeg. Problemen die worden veroorzaakt door knellende wet- en regelgeving moeten ook weggenomen worden. En er is blijvend aandacht nodig voor online en fysieke dienstverlening waarin de behoeften van mensen centraal staan.

Gemeenten spelen in deze visie een belangrijke rol. Zij kennen de behoeften van hun inwoners en de lokale netwerken (bibliotheken, huisartsen, buurtteams, sleutelpersonen, etc.), die een cruciale rol spelen in het bereiken van mensen die de overheid niet of beperkt weet te bereiken. Zij kunnen bestaande initiatieven (nog beter) aan elkaar verbinden. Samen met gemeenten, publieke dienstverleners, VNG en andere landelijke en lokale partners gaat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) deze visie de komende jaren verder vormgeven. Dit is een iteratief proces, lerend en bouwend op wat werkt in de praktijk.

Context

Het reduceren van niet-bereik, in combinatie met een betere overheidsdienstverlening op alle aspecten, zou moeten leiden tot een hoger gebruik van voorzieningen. Zo worden grotere problemen voorkomen. Deze visie kan dan ook niet los worden gezien van alle inspanningen op de transformatie van overheidsdienstverlening, zowel online als fysiek.

In deze beleidsvisie spreken we over burgers, maar het gaat óók over ondernemers. Omdat voor hen ook geldt dat overheidsdienstverlening vanuit hun behoeften moet vertrekken.

Transformatie van publieke dienstverlening: een stand van zaken

In deze visie staat toeleiding tot persoonlijk contact centraal, op een fysieke plek, om informatie te verkrijgen of voor het daadwerkelijk regelen van zaken.

Uitvoeringsorganisaties werken al individueel en in gezamenlijkheid lokaal en regionaal aan hun bereikbaarheid, toegankelijkheid en fysieke nabijheid. Daarnaast werkt BZK aan overheidsbrede toegankelijkheid en bereikbaarheid van dienstverlening, overkoepelend en gezamenlijk met alle publieke dienstverleners, departementen en medeoverheden. Leidend principe hierin is de één-overheidsbeleving: door gezamenlijk op te trekken en de krachten te bundelen treedt de overheid als één overheid naar buiten. Vanuit dit principe wordt onder andere de loketfunctie van de overheid doorontwikkeld. Het gaat hierbij om ingang tot informatie van de overheid en toegang tot de overheid om zaken daadwerkelijk te regelen. De loketfunctie richt zich zowel op online als offline dienstverlening. Naast de één-overheidsbeleving is 'altijd de juiste deur' een leidend ontwerpprincipe en de stip op de horizon. Het moet niet uitmaken waar iemand zijn vraag stelt, de overheid zorgt gezamenlijk voor een oplossing.

Binnen de loketfunctie van de overheid zijn er verschillende overheidsbrede lopende ontwikkelingen en initiatieven. De belangrijkste voor deze visie lichten we toe:

¹ Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening (2024). [Blind voor recht en mens.](#)

² Staatscommissie rechtsstaat [De gebroken belofte van de rechtsstaat - tien verbetervoorstellen met oog voor de burger](#) (2024)

De Informatiepunten Digitale Overheid: ingang tot (overheidsbrede) dienstverlening

De Informatiepunten Digitale Overheid (IDO's) vervullen een belangrijke brugfunctie voor mensen die (potentieel) kwetsbaar zijn in het contact met de overheid en die niet of moeilijk hun weg weten te vinden in de online (overheids)dienstverlening. Bij het IDO helpt een informatiespecialist van de bibliotheek mensen door te luisteren naar wat ze nodig hebben. Daarna kunnen ze hen verder helpen, bijvoorbeeld door een telefonische afspraak te maken met een organisatie, door te verwijzen naar andere hulp in de buurt, of door te helpen met het vinden van informatie op de overheidssite en het gebruiken van digitale overheidsdiensten. De IDO's bieden 'hulp tot de login'. Dat wil zeggen: bij persoonlijke casuïstiek verwijzen zij door naar overheidsprofessionals bij landelijke of lokale organisaties. IDO-bezoekers komen met een breed palet aan digitale vraagstukken naar het IDO: van het installeren van een app tot het online invullen en indienen van formulieren. Het gaat hier om overheids- en niet overheidsgerelateerde zaken³.

De uitvoering van de IDO's is momenteel belegd bij bibliotheken. Bibliotheken hebben samen met uitvoeringsorganisaties en BZK de afgelopen jaren de IDO-dienstverlening vormgegeven. De diverse IDO's verzorgen dezelfde ondersteuning en dienstverlening, maar verschillen sterk in opzet. Ook de exploitatiekosten lopen sterk uiteen. Bezoekers waarderen vooral dat er in het persoonlijke contact bij de IDO's oprechte aandacht is voor hun vraag en situatie. De laagdrempelige en empathische IDO-dienstverlening is een belangrijke hulpbron in een complexe digitale wereld.

Overheidsbrede loketten: toegang tot overheidsbrede dienstverlening

De overheidsbrede loketten vormen een belangrijk onderdeel van de toekomstige inrichting van de loketfunctie van de overheid. Vanuit het streven dat mensen direct hulp krijgen bij al hun vragen aan de overheid, hoe complex die ook zijn, werken uitvoeringsorganisaties, gemeenten, VNG en departementen samen aan één sterk netwerk. Daardoor worden burgers niet meer van het kastje naar de muur gestuurd. Bij de overheidsbrede loketten heeft een overheidsdienstverlener tijd voor het goede gesprek met de burger en zorgt, bij samenloop van problematiek, voor de coördinatie om te komen tot een antwoord.

In de praktijk wordt onderzocht hoe publieke dienstverleners vorm kunnen geven aan het principe 'altijd de juiste deur' en wordt invulling gegeven aan:

- het inrichten van een overheidsbreed 'netwerk van professionals' dat elkaar achter de schermen snel vindt, de vraag van de burger gezamenlijk oplost of warm kan doorverwijzen (de 'achterkant');
- het inrichten van overheidsbrede loketten, aansluitend bij bestaande, voor burgers logische, loketten zodat burgers daar overheidsbreed geholpen kunnen worden (de 'voorkant'). Dat kan bijvoorbeeld een loket of plek binnen de gemeentelijke organisatie zijn, maar ook een bestaande ingang van een uitvoeringsorganisatie.

Het overheidsbrede loket gaat verder dan IDO-dienstverlening door daadwerkelijk zaken te regelen, ook als er meerdere uitvoeringsorganisaties bij betrokken zijn.

Ook online altijd de juiste deur

Vanuit een gedeelde visie op overheidsbrede dienstverlening wordt ook online, vanuit de één-overheidsbeleving, toegewerkt naar 'altijd de juiste deur'. Zo kunnen burgers en ondernemers zelf kiezen op welke wijze ze gebruik willen maken van (informatie over) overheidsdienstverlening.

Naast deze ontwikkelingen wordt er overheidsbreed samen gewerkt aan:

- het proactiever en meer in samenhang aanbieden van dienstverlening, bijvoorbeeld rondom levensgebeurtenissen;
- een overheid die reflecterend en lerend is in haar handelen en de inzet van nieuwe technologieën voor professionals, burgers en ondernemers.

Iedereen is potentieel kwetsbaar in het contact met de overheid

Ten behoeve van deze beleidsvisie is onderzocht wat mensen kwetsbaar maakt in het contact met de overheid.⁴ Hieruit blijkt dat het niet zinvol is om te spreken over 'de' kwetsbare burger. Iedereen kan (tijdelijk of permanent) kwetsbaar worden, bijvoorbeeld door een ingrijpende

³ MARE *Bezoekersbeleving Informatiepunten Digitale Overheid* (2024)

⁴ Bugter, B. & Swaak, M. (2024). *'De' kwetsbare burger bestaat niet. Een deskresearchanalyse naar de ondersteuningsbehoefte binnen 5 soorten kwetsbaarheid.* The Revolution.

levensgebeurtenis, zoals het verlies van een naaste, werkloosheid of door gezondheidsproblemen. Hiermee moet bij het vormgeven van publieke dienstverlening rekening worden gehouden.

Concreet betekent dit dat dienstverlening zo wordt aangeboden dat iedereen daar gebruik van kan maken en recht doet aan de persoonlijke situatie van mensen. Cruciaal hiervoor is het vermogen om de behoeften en de leefwereld van mensen centraal te stellen, in plaats van het perspectief van de overheid. En om de burger vervolgens te helpen de weg te vinden naar relevante, passende, dienstverlening en ondersteuning.

Behoeften van burgers en ondernemers

Voor deze beleidsvisie is onderzoek gedaan naar de behoeften van mensen. Wat verwachten zij van het contact met de overheid? Wat hebben zij nodig om publieke dienstverlening voor hen te laten werken? Op basis van onderzoek⁵ formuleren wij drie uitgangspunten voor publieke dienstverlening die werkt voor burgers én ondernemers:

1. *Mensen willen makkelijk en vanzelfsprekend gebruik kunnen maken van de dienstverlening van de overheid.* Dat betekent dat informatie eenvoudig te vinden is en dat de stappen om van de dienstverlening van de overheid gebruik te maken logisch en gemakkelijk te doorlopen zijn. In begrijpelijke taal, die aansluit bij de vraag en context van mensen.
2. *Er moet altijd een mogelijkheid zijn voor persoonlijk en fysiek contact.* Veel dienstverlening verloopt digitaal en mits goed aangeboden, werkt dit voor veel mensen. Maar er moet altijd een alternatief zijn. Hoe dat contact vervolgens verloopt, is van belang voor het vertrouwen van mensen in de overheid.
3. *Mensen willen gezien en gehoord worden.* Mensgericht contact tussen overheid en burgers vergt empathisch vermogen: een oprechte belangstelling voor de ander en een oordeelsvrije bejegening. Dat betekent naast iemand gaan staan om diegene echt te helpen. Zeker bij complexere vragen en problematiek hechten mensen aan een vast contactpersoon, zodat zij hun verhaal niet telkens opnieuw hoeven te doen. Het betekent ook: contact houden en zien hoe het met iemand gaat.

Naar een sterk fysiek en lokaal ecosysteem

We werken aan publieke dienstverlening vanuit de context en leefwereld van mensen, met bijbehorende specifieke behoeften. Als we dit doen, kunnen we meer mensen bereiken. En om dit te realiseren, is het nodig dat de overheid samenwerkt met lokale formele en informele netwerken. Zodat mensen overal geholpen kunnen worden, op plekken die voor hen logisch en dichtbij voelen.

Deze beleidsvisie bouwt voort op de hiervoor beschreven inzet om de publieke dienstverlening te verbeteren. Het perspectief waaraan we werken is een fysiek en lokaal *ecosysteem*, waarin formele en informele netwerken elkaar versterken om mensen te bereiken en publieke dienstverlening te bieden die aansluit bij de context en leefwereld van mensen. We spreken over een *ecosysteem*, omdat we uitgaan van wat er al is: er zijn vele overheidsorganisaties en andere lokale partijen die publieke dienstverlening bieden aan burgers en ondernemers. De keuze om de behoeften van burgers en ondernemers als vertrekpunt te nemen, dwingt ons om over de grenzen van de verschillende betrokken partijen en disciplines te kijken. We moeten complexiteit niet afwentelen op burgers en ondernemers, maar als overheid en uitvoerders zelf de handschoenen oppakken om publieke dienstverlening anders te organiseren.

Een centraal onderdeel van deze beleidsvisie is het verbinden van formele en informele netwerken. Naast het beter bedienen van de mensen die we al wel bereiken, biedt het benutten van informele netwerken een sleutel in de aanpak van niet-bereik.⁶ Sommige burgers die voor de overheid lastig te bereiken zijn, kunnen wel indirect worden bereikt. Bijvoorbeeld als de overheid gebruik maakt van informele netwerken van mensen en van sleutelpersonen (de eigen kring van bekenden, mensen met aanzien en vertrouwen in die netwerken), of de netwerken van organisaties die actief zijn in de wijk. Mensen die zelf door omstandigheden niet in staat zijn om zaken te regelen, hebben

⁵ Zie verantwoording.

⁶ In werksessies is, voortbouwend op onderzoeksresultaten, onderzocht hoe laagdrempelige dienstverlening eruit zou kunnen zien, waarbij de behoeften van mensen centraal staat. Het samenbrengen van partijen, het organiseren van samenwerking en het verbinden van informele en formele hulp waren daarbij belangrijke thema's. Zie verantwoording.

soms mensen om zich heen die overheidszaken regelen. Via deze mensen kunnen zij worden bereikt. Zorg er daarom voor dat zij structureel worden betrokken in netwerken voor vroegtijdige signalering. Bied hen - nog meer dan nu al gebeurt - regelmatige ondersteuning, training en middelen om hun signalerende rol effectief te vervullen, zodat zij (potentieel) kwetsbare mensen snel in beeld krijgen en weten waar zij terecht kunnen.

Lokaal de puzzel leggen

Het ecosysteem voor (fysieke) publieke dienstverlening krijgt vorm en inhoud afhankelijk van de lokale context. Gemeenten hebben bij uitstek een positie om hier richting aan te geven. Zij hebben zicht op de behoeften van hun inwoners én van de lokale formele en informele netwerken. Zij kunnen laagdrempelige vormen van dienstverlening faciliteren en bestaande initiatieven beter aan elkaar verbinden, zodat meer mensen er gebruik van maken. Voor de ingang tot dienstverlening is de ondersteuning zoals IDO's die bieden van belang: laagdrempelig, empathisch en in staat om mensen de weg te wijzen en warm door te verwijzen naar landelijke of lokale organisatie. En voor het daadwerkelijk oplossen van (complexe) vraagstukken bieden de overheidsbrede loketten uitkomst; andere overheden en uitvoeringsorganisaties weten elkaar daar te vinden.

IDO's en overheidsbrede loketten zijn complementair

De IDO-dienstverlening draagt ertoe bij dat mensen zich zelfverzekerder voelen in het contact met de overheid, omdat er iemand met hen meekijkt, meedenkt en weet waar mensen terecht kunnen. De overheidsdienstverlener van een overheidsbreed loket kan indien nodig vervolgens helpen om persoonlijke casuïstiek op te lossen. Met één aanspreekpunt, waarbij de overheidsprofessional tijd en ruimte heeft voor zowel 'de vraag achter de vraag' als het daadwerkelijk regelen van zaken. Door beide dienstverleningstypes beter aan elkaar en aan bestaande netwerken te verbinden, kan het bereik worden vergroot.

Altijd de juiste deur

De komende jaren werken we interdepartementaal en met publieke dienstverleners, medeoverheden en belanghebbenden verder aan een lokale dienstverlening. De stip op de horizon is het volledig overheidsbreed inrichten van het principe 'altijd de juiste deur'. BKZ neemt vanuit haar coördinerende rol op publieke dienstverlening het voortouw om de samenhang tussen interdepartementale trajecten tot stand te brengen. Tevens neemt BZK het voortouw om te komen tot structurele en organisatie-overstijgende oplossingen met betrekking tot knelpunten en belemmeringen in gegevensdeling die het aanbieden van overheidsbrede dienstverlening in de weg staan. Eerste stap is deze visie verder concretiseren in een aanpak die gericht is op het in de praktijk beproeven van wat werkt en wat nodig is. Het vertrekpunt is de lokale praktijk en het verbinden en leren van al bestaande initiatieven. Samen met gemeenten werken we uit wat er nodig is om meer mensen te bereiken en hoe BZK gemeenten hierin kan faciliteren.

Ook private en semi-publieke partijen zoals banken, woningcorporaties en zorgverzekeraars bieden essentiële dienstverlening die vaak sterk raakt aan overheidsdienstverlening en die door burgers als overheidsdienstverlening wordt ervaren. In de nadere uitwerking van deze visie onderzoeken we op welke wijze structurele samenwerking met deze partijen mogelijk en wenselijk is. Waarbij voorop staat dat zij in eerste instantie zelf verantwoordelijk zijn voor het bieden van goede dienstverlening die voor iedereen te gebruiken is.

Verbinden informele en formele netwerken

Deze visie beoogt het verder bestendigen van de brede regierol van gemeenten om publieke dienstverlening op lokaal niveau gestalte te geven. Gezamenlijk brengen we in kaart hoe we formele en informele helpers en sleutelpersonen (beter) kunnen faciliteren om hun verschillende rollen passend te vervullen. Ook kan BZK bijdragen aan de verbinding en versterking van de fysieke en online overheidsbrede dienstverlening.

Overheidsbrede loketten

De overheidsbrede loketten zijn nog volop in ontwikkeling en het aantal praktijkinitiatieven groeit gestaag. Op het moment van het opstellen van deze notitie is het aantal uitgebreid naar 25. Deze visie beoogt de ondersteuning van de IDO's beter te verbinden met de dienstverlening van de overheidsbrede loketten en bestaande formele en informele netwerken. Zo wordt het beste van twee werelden gecombineerd: laagdrempelige informatie over en hulp bij de ingang tot overheidsbrede dienstverlening én daadwerkelijke toegang tot die overheidsdienstverlening. Hoe complex de vraag ook is. De concretisering van deze visie gebeurt daarom in nauwe samenhang met de werkzaamheden vanuit het project Inrichten overheidsbrede loketten.

Informatiepunten Digitale Overheid

Het is belangrijk om dienstverlening aan te bieden op plekken die voor mensen logisch en dichtbij voelen. Inzet bij de nieuwe wijze van financiering van de IDO's in 2022 was dan ook een uitkering aan gemeenten *"ten behoeve van de instandhouding (en het breder uitzetten) van de Informatiepunten. De gemeente staat als overheidsorganisatie immers het meest dichtbij de burger en heeft inzicht in de lokale behoeften van doelgroepen, het netwerk van hulpverleners en welke locaties passend zijn."*⁷ In de specifieke regeling die in 2023 van kracht werd, kregen gemeenten die regierol op de IDO's en werd de uitvoering van de dienstverlening via de gemeenten belegd bij de bibliotheken. Uit onderzoek blijkt echter dat gemeenten deze regierol op het IDO niet of nauwelijks invullen en de middelen voor het IDO, bedoeld voor zowel uitvoer als promotie en het voeren van regie⁸, één-op-één doorzetten naar de bibliotheek.⁹

Andere financiering

In 2026 verandert de financiering van de IDO's, die nu vanuit eerder genoemde regeling gefinancierd worden uit de zogenoemde Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)-gelden, bedoeld om de publieke dienstverlening te verbeteren. De huidige specifieke uitkeringsregeling die de uitvoer exclusief bij bibliotheken belegt, komt te vervallen. In plaats daarvan worden de middelen voor de IDO-dienstverlening aan het Gemeentefonds toegevoegd. Gemeenten zijn dan wettelijk niet meer verplicht om een IDO in stand te houden. De overheid heeft een zorgplicht om mensen passende ondersteuning te bieden¹⁰ zodat zij met succes gebruik kunnen maken van de dienstverlening van de overheid. Gemeenten dienen invulling te geven aan deze zorgplicht. Door het aanbieden van IDO-dienstverlening kunnen zij hier (gedeeltelijk) invulling aan geven.

Momenteel brengen we samen met betrokkenen in kaart:

- wat de consequenties, kansen en risico's van deze nieuwe wijze van financiering zijn voor IDO-dienstverlening;
- hoe we samen met gemeenten invulling kunnen geven aan het uitgangspunt dat de laagdrempelige, empathische ondersteuning en informatievoorziening in elke gemeente een plaats behoudt en hoe BZK gemeenten hierbij kan blijven ondersteunen.

Verantwoording

Deze beleidsvisie is tot stand gekomen na een uitgebreid beleidsontwikkelingstraject. Vertrekpunt waren de behoeften van mensen in het contact met de overheid. Om goed aan te sluiten bij wat al bekend is, is allereerst een analyse gemaakt van beschikbaar onderzoek naar kwetsbaarheid en wat mensen kwetsbaar maakt in het contact met de overheid, en wat behoeften van mensen zijn. Daarnaast is kwalitatief onderzoek gedaan. Onder andere naar de beleving van burgers bij dienstverlening van de overheid¹¹, de behoeften van moeilijk bereikbare burgers zoals dak- en thuislozen en anderstaligen¹² en de oorzaken van niet-bereik. Tevens is onderzoek verricht naar de beleving van IDO-bezoekers en naar de exploitatie van de IDO's. In een ontwerptraject is vervolgens gezocht naar concrete oplossingsrichtingen om te komen tot passende ondersteuning voor mensen die het lastig vinden om zaken met de overheid te regelen. Gezocht is naar oplossingen die inspelen op de behoeften van burgers, die aansluiten bij de praktijk én die uitvoerbaar zijn. Hierbij is een brede, divers samengestelde groep (ervarings)deskundigen betrokken. In online open communicatiemomenten en fysieke werksessies is onderzocht hoe meer mensen bereikt kunnen worden. Het samenbrengen van partijen, het organiseren van samenwerking en het verbinden van informele en formele hulp waren daarbij belangrijke thema's.

⁷ [Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet \(Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer\)](#).

⁸ [Staatscourant 2022, 33992 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#).

⁹ KPMG (2024). Exploitatieonderzoek Informatiepunt Digitale Overheid. KPMG.

¹⁰ Artikel 2:1 van de [Algemene wet bestuursrecht](#) (Awb) bepaalt dat een bestuursorgaan zorg draagt voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.

¹¹ MARE (2024). [Burgerperspectief op dienstverlening van de overheid](#). MARE

¹² Van Lieshout, C. & Kiliçoğlu, H. (2024). [Niet-bereik is dynamisch. Een kwalitatief onderzoek naar de ondersteuningsbehoeften van niet- en moeilijk bereikbare dak- & thuislozen en anderstaligen](#). The Talent Institute.