

Digitale communicatie De overheid moet voor eigen kanalen zorgen

Hip en laagdrempelig: Facebook, WhatsApp en Twitter worden massaal door gemeenten ingezet om te communiceren met hun inwoners. Tegelijkertijd groeit de kritiek op big tech. Tweede Kamerlid Kees Verhoeven (D66) wil dat de overheid deze kanalen niet langer inzet voor communicatie met de burger. Dat wekt immers de indruk dat die een soort nutsfunctie hebben.

Door Erik Bouwer
Beeld Barry Hage

Om te begrijpen waarom de Rijksoverheid, zbo's en gemeenten zo graag gebruikmaken van Facebook, WhatsApp en Twitter, moeten we een stapje terug in de tijd. Herinnert u zich het overheidsprogramma *Antwoord* nog? De gemeente moest in 2015 het primaire aanspreekpunt voor de burger zijn als die in contact wil komen met de overheid. Want een zelfredzame burger is er het meest bij gebaat als overheidsdienstverlening zo dichtbij mogelijk plaatsvindt. Balie, telefonie en online dienstverlening zouden in 2015 op uniforme wijze georganiseerd en geïntegreerd moeten zijn. Maar de meeste gemeenten slaagden er niet in de vooraf ontworpen blauwdruk en het opgelegde tijdschema te volgen. Het programma werd voortijdig afgebroken.

Ondertussen werden gemeenten ingehaald door een nieuwe werkelijkheid. Door de snelle opkomst van de smartphone gingen consumenten massaal gebruikmaken van social media en communicatieapps. Inmiddels heeft WhatsApp in Nederland 11,5 miljoen gebruikers, Facebook is goed voor 10,8 miljoen accounts (met name bij jongeren loopt het gebruik terug), en Instagram telt 4,1 miljoen gebruikers (en groeit door).¹

Bedrijven, die tot dan toe hadden ingezet op dienstverlening via telefoon en selfservice, voegden de digitale contactkanalen op grote schaal toe onder het motto 'je moet daar zijn waar je klant is'. Met enige vertraging werd deze strategie ook toegepast door overheden. Niet alleen ministeries en gemeenten, maar ook bewindslieden, volksvertegenwoordigers en zelfs wijkagenten maken nu actief gebruik van social media. Gemeente Amsterdam is bereikbaar via de balie, de telefoon, via e-mailformulieren, Twitter en WhatsApp. Bij de Belastingdienst en UWV kun je terecht via telefoon, e-mail, Twitter en Facebook. Wil je contact met de politie, dan kan dat via balie, telefoon, Twitter en Facebook. Zelfs de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) biedt naast bezoek en telefonisch contact ook Twitter aan. 'Texting' is hot: vormen van instant messaging (zoals WhatsApp en webchat) zijn in gebruik bij een kwart van de Nederlandse publieke instellingen, aldus cijfers uit de wereldwijde benchmarkstudie van Dimension Data (2019).² Driekwart van de publieke instellingen wil binnen een jaar actief aan de slag met messaging.

KANAALSTRATEGIE

Uit datzelfde onderzoek van Dimension Data blijkt dat bedrijven alweer toe zijn aan de volgende stap en expliciete keuzes maken. Zo willen ze het volume aan telefoonverkeer met ruwweg de helft reduceren en de inzet van geautomatiseerde dienstverlening via online selfservice, IVR (interactive voice response) en virtuele agenten (zoals Amazons Alexa) flink vergroten. Bedrijven als ABN AMRO en Samsung zijn nog explicieter in hun klantcontactstrategie. Ze zijn gestopt met e-mail, omdat dat kanaal als te bewerkelijk wordt gezien. Daarnaast kijken bedrijven reikhalzend uit naar intelligente chatbots, die de eenvoudige vragen van klanten geautomatiseerd kunnen afhandelen. Waar het bedrijfsleven kritischer wordt over kanaalkeuze, heeft de helft van de Nederlandse publieke instellingen nog steeds geen formele kanaalstrategie geformuleerd. Wie wel een strategie voor digitale interactie met burgers en bedrijven heeft, wil ruwweg een kwart van het telefonisch contact vervangen door geautomatiseerde dienstverlening, aldus Dimension Data.

Die cijfers zijn opmerkelijk, want veel gemeenten zijn nog lang niet klaar met de realisatie van de digitale overheid. In 2013 kwam toenmalig minister Plasterk (BZK) met een visiebrief, die je zou kunnen zien als een reanimatiepoging van het programma *Antwoord*: uiterlijk in 2017 zouden zowel bedrijven als burgers al hun zaken digitaal met de overheid kunnen afhandelen. In 2013 was dat volgens een onderzoek van Ernst & Young nog 57 procent voor burgers en 16 procent voor bedrij-

[1] Nationale Social Media Onderzoek 2018 van NewCom

[2] Dimension Data 2019 Global Customer Experience Benchmarking Report

Big tech heeft niet alleen de consument maar ook de burger en de overheid al lang in een wurggreep

ven. Deloitte constateerde dat vrijwel alle gemeenten wel al het laaghangend fruit hadden binnengehaald: denk aan een digitale melding openbare ruimte of het invoeren van een centraal telefoonnummer (zoals 14-010 of 14-020).

D66-MOTIE

Wanneer digitalisering als geheel hapert, komt het goed uit als je aan de voorkant van je organisatie kunt verbeteren. Daarom kunnen we allemaal twitteren en WhatsAppen met de gemeente of het UWV. Maar de Tweede Kamer dreigt nu roet in het eten te gooien. Volgens Tweede-Kamerlid Kees Verhoeven (D66) maakt big tech (bedrijven zoals Facebook, Amazon en Google) zich schuldig aan schending van privacyregels, het verspreiden van nepnieuws, belastingontduiking en het uitbuiten van werknemers. In een recente initiatiefnota reikt Verhoeven daarom maar liefst veertien voorstellen aan om de macht van techreuzen in te perken via het mededingingsrecht.

Met het aanpakken van big tech zou ook gekeken moeten worden naar de inzet van digitale kanalen als Facebook, Twitter en WhatsApp in de communicatie tussen burger en overheid, zegt Verhoeven tegen iBestuur. "Dat overheden die kanalen toepassen, wekt de indruk dat ze een soort nutsfunctie hebben." Wanneer je als overheid wilt laten zien dat communicatie met burgers veilig en onafhankelijk moet zijn, dan moet je niet via deze platforms te werk gaan, stelt hij. "In onze onlangs verschenen techvisie hebben we onder meer uitgelegd dat de overheid niet meer via WhatsApp en Facebook met de burger moet communiceren. De overheid moet hiervoor eigen kanalen ontwikkelen. Bij de behandeling van de nieuwe Wet digitale overheid door Tweede Kamer, dienen we hier wellicht een motie over in. Ik verwacht dat zo'n motie wel op een meerderheid kan rekenen."

BIG TECH BEWAART ALLES

Politieke retoriek of niet, de zorgen van D66 zijn niet onterecht. Facebook, Instagram en WhatsApp zijn onderdeel van één familie uit het geslacht big tech. De kans is groot dat Facebook deze kanalen gaat integreren, waarmee de kans toeneemt dat tot nu toe versleutelde data van WhatsAppberichten leesbaar worden voor Facebook. In Duitsland heeft het federale kartelbureau Facebook al verboden om de gegevens van gebruikers te combineren van de diensten WhatsApp en Instagram.

Het eigendom van social-mediaberichten is problematisch: het ligt gedeeltelijk bij de app-aanbieders en gedeeltelijk bij de gebruikers. De aanbieders leggen die eigendomsverhoudingen vast in hun gebruikersvoorwaarden. Volgens de Archiefwet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) moet elke conversatie tussen de overheid en burgers in sociale media naar onderwerp, plaats en inhoud geregistreerd worden. Met name hier komt de disbalans tot uiting: big tech slaat de conversaties inderdaad op. Ze bevatten immers commerciële informatie én het is interessant trainingsmateriaal voor bijvoorbeeld kunstmatige intelligentie. Maar bijvoorbeeld gemeente Amsterdam geeft desgevraagd bij monde van Esther de Leeuw, directeur publieksdienstverlening, aan dat ervoor gekozen is om de social-media-interacties níét te archiveren. Daarnaast is het Amsterdamse beleid dat deze kanalen alleen voor feitelijke, niet-privacygevoelige informatie worden gebruikt.

Ook op andere vlakken heeft de overheid geen grip op deze digitale kanalen. Big tech bepaalt de eigenschappen van de software, en gaat over de computercapaciteit en opslag voor het omvangrijke dataverkeer. Het merendeel van de digitale communicatie van de overheid met individuele burgers is gericht op het zenden dan wel op het doorsturen van mensen naar het juiste loket, maar het presenteren van informatie wordt door algoritmes bepaald. Er is geen controle op toegang en geen controle op identiteit. Volgens Bas Filippini van Privacy First zetten gemeenten kanalen als Facebook en Twitter óók in om de drempel te verlagen voor burgers om contact op te nemen. "Burgers delen vervolgens vaak onbewust persoonlijke informatie via deze kanalen, soms op verzoek van bijvoorbeeld gemeenten." Ook al schrijven richtlijnen voor ambtenaren voor dat via social media geen persoonsgegevens of privacygevoelige zaken moeten worden gedeeld. Daarnaast wijst Filippini erop dat de digitale kanalen van big tech geen maximale bewaartermijn hanteren.

SCHEEF

Techjurist Menno Weij begrijpt wel dat de politiek de dominante rol van big tech wil terugdringen. "Het initiatief van Kees Verhoeven past in een zichtbaar wordende Europese trend om succesvolle (vooral Amerikaanse) techbedrijven aan te pakken", stelt Weij. "Het voorstel komt op mij vooral over als een reactief initiatief, waarbij big tech de dupe wordt van het eigen succes. Waarbij de overheid dus zelf aan dat succes heeft bijgedragen, door via hun social-mediakanalen met de burger te communiceren. Dat voelt eerlijk gezegd toch een beetje scheef."

Daarnaast is in de gebruiksvoorwaarden en privacy policies van Facebook, WhatsApp en Twitter vastgelegd wat ze met data mogen doen. "Dat dat veel is, moge duidelijk zijn. Het verdienmodel is *datadriven*. Maar daarmee is niet gezegd dat ze met alle inhoud van communicatie tussen overheid en burger aan de haal kunnen gaan. Zo zijn berichten via WhatsApp bijvoorbeeld end-to-end encrypted, waardoor WhatsApp zelf de inhoud van die berichten niet kan zien. Maar op metaniveau krijgen Facebook, WhatsApp en Twitter ongetwijfeld interessante inzichten mee. Daar schuilt denk ik ook vooral het risico: de grip van big tech op de overheid."

WURGGREEP

Big tech heeft, zonder dat overheden dat doorhebben, niet alleen de consument maar ook de burger en de overheid al lang in een wurggreep. Die wurggreep lijkt nu nog nauwelijks voelbaar, maar gemeenten worden steeds meer datadriven. Grote steden zijn druk in de weer met het optuigen van smart cities, waarbij slimme prullenbakken en burgers die meldingen doorgeven met hun smartphone slechts voorbeelden zijn. Ook hier wordt nauw samengewerkt met technologieleveranciers, groot en klein.

Als het gaat om dagelijks klantcontact, zijn er voldoende oplossingen denkbaar waarbij big tech kan worden 'omzeild' – de door Verhoeven genoemde nutsfunctie waar ook Bas Filippini van Privacy First voor pleit. Hij treft Verhoeven aan zijn zijde: "Dat je een ingewikkelde vorm van versleuteling of andere technologie inkoopt bij een gespecialiseerd bedrijf, dat snap ik. Je hoeft als overheid niet alles zelf te doen of te bouwen. Maar zoiets simpels als communiceren via digitale kanalen, dat moet je als overheid zelf kunnen realiseren."

